THE SENATE
OF CANADA

LE SÉNAT
DU CANADA

INTERCITY BUS SERVICE IN CANADA

Report of the Standing Senate Committee
on
Transport and Communications

Chair
The Honourable Joan Fraser

Deputy Chair
The Honourable Leonard Gustafson

December 2002

MEMBERSHIP

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Leonard Gustafson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Willie Adams
Michel Biron
Catherine S. Callbeck
* Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)
Joseph A. Day
J. Trevor Eyton
B. Alasdair Graham, P.C.
Janis G. Johnson
Laurier L. LaPierre
* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Gerard A. Phalen
Mira Spivak

* *Ex Officio Members*

The Honourable Senator Bacon was Chair of the Committee during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament, and the Honourable Senator Oliver was Deputy Chair. In addition, the Honourable Senators Adams, Atkins, Baker, P.C., Biron, Callbeck, Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.), Comeau, Eyton, Forrestall, Gustafson, Jaffer, LaPierre, Lawson, Lynch-Staunton (or Kinsella), Maheu, Phalen, Spivak, and Watt were members of the Committee or participated in its work during this study during that Session.

Research Staff:
Martin Brennan, Special Advisor to the Committee
Joseph P. Dion, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament

Note: Michel Patrice and Richard Maurel served as Clerk of the Committee at different times during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament.

Till Heyde

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, October 30, 2002:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Lapointe:

That the Standing Senate Committee on Transport and Communications be authorized to examine and report on issues facing the intercity busing industry;

That the Committee submit its final report no later than Friday, December 20, 2002; and

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

NOTE: Except for the final paragraph, which was not included in the original, this Order of Reference is identical to the Committee's Order of Reference for this study during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament, which was contained in its fifth report, presented to the Senate on Tuesday, September 25, 2001, and adopted on Wednesday, September 26, 2001.

TABLE OF CONTENTS

Chair's Foreword 1

List of Recommendations 3

1. Introduction 5

2. Background 9
   - 2.1 Economic Regulation of Buses 12
     - Box: The Economic Regulation and Economic Deregulation of Transportation 13
   - 2.2 The National Transportation Policy Framework 16
   - 2.3 The Industry 17
   - 2.4 Previous Attempts to Agree on Policy 20
   - 2.5 Safety 21

3. The Committee's Hearings 23

4. Issues 25
   - 4.1 The Statistics 25
   - 4.2 Bus Ridership and Ridership Prospects 28
   - 4.3 National Transportation Policy Principles 29
   - 4.4 Regulation, Cross-Subsidization and Deregulation 31
   - 4.5 Buses, Vans and Rural Routes 35
   - 4.6 Subsidies 38
   - 4.7 Passengers with Disabilities 40
   - 4.8 Safety for Buses 42
   - 4.9 Concentration of Ownership 43
   - 4.10 Charter Buses 43
   - 4.11 Is Consensus Possible on Deregulation? 45
   - 4.12 Environmental Issues 46
     - Box: Environmental Impact of Intercity Buses 47

5. Options for the Future 51
   - 5.1 Regulatory Options 51
   - 5.2 Remote Service Options 53
   - 5.3 Safety Options 54
   - 5.4 Financial Options 54
   - 5.5 Environmentally Related Options 55

6. Recommendations 57
   - 6.1 Economic Regulation 57
   - 6.2 Safeguards for Rural and Small Community Services 58
   - 6.3 Passengers with Disabilities 58
   - 6.4 Safety 59
   - 6.5 Broader Issues Relating to Buses 60
   - 6.6 Consensus on Bus Regulatory Matters 60

Appendix A: Letter from the Honourable David Collenette, P.C., M.P., to the Honourable Senator Lise Bacon 63
Appendix B: Section Five, *Canada Transportation Act* 65
Appendix C: Selected Bibliography 67
Appendix D. Industry Structures 69
Appendix E: User Charges and a Road Agency 71
Appendix F: Witnesses 73

CHAIR'S FOREWORD

While this report is being tabled in the Senate during the Second Session of the Thirty-Seventh Parliament, the reader should know that most of the preparatory work leading to this final product took place during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament.

This study was undertaken after a letter was received from the Minister of Transport in mid-2001. It was Senators who were on the Committee during the First Session of the Thirty-Seventh Parliament who held the great majority of the Committee's hearings on this matter and who delved into these issues in great detail. When the Committee was tasked by the Senate with completing this study during the new Session of Parliament, those of us who were appointed to the Committee were able to benefit from the accumulated wisdom of their predecessors.

While this report builds on, and would not have been possible without, these efforts, it is the product of the current Committee. Any issues relating to its contents should, therefore, be laid only at the foot of the current Committee.

On behalf of all my colleagues on the Committee, I therefore wish to recognize our great debt to those Senators who participated so diligently in this study, both during the current Session and most especially the previous Session. In particular, I wish to recognize the work of Senator Lise Bacon, who was Chair during the last Session, and Senator Donald Oliver, who was Deputy Chair. The names of other Senators who participated in this work, both during the current and the previous Session, are recorded on the first page contained in this report.

The Honourable Joan Fraser
Chair

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that the economic regulatory regime for extra-provincial bus transportation be amended to require at most a reverse-onus test for entry into service, similar to the regime introduced for trucking in 1987, and that, after five years, a formal review be conducted to determine whether further deregulatory steps might be appropriate.

   Such a reverse-onus scheme, suitably qualified with safety and liability requirements, should include a means to discourage frivolous challenges to applicants for licences.

2. The Committee recommends that a modest subsidy program be established, perhaps in the order of $30 million per annum, during the transitional period. This subsidy, which would be examined as part of the five-year formal review, would be used to help establish local community bus services in rural areas using appropriate small vehicles where a need could be demonstrated and a community, a provincial government or a local business were willing to co-invest.

3. The Committee recommends a serious reappraisal of the problems of disabled people travelling by bus, to be carried out jointly by the federal and provincial governments with the objective of ensuring that the provisions of the policy statement in the *Canada Transportation Act* are carried out.

4. The Committee recommends that the federal and provincial governments review the National Safety Code in order to ensure that small buses and vans of the sort that could be used in public service are included, so that their maintenance requirements, driver training standards and other safety essentials can be well publicized and enforceable.

5. The Committee recommends that the federal and provincial governments consider collaboration to examine how Canada can more fully benefit from the environmental advantages of buses, particularly in light of the Kyoto Protocol on Climate Change. The Committee also recommends further study of broader issues relating to the relative benefits and costs of different types of transport.

6. The Committee recommends that the federal government re-evaluate the need for consensus among all the jurisdictions and players before initiating action on intercity bus policy.

1. INTRODUCTION

This report is about buses – not the buses that take Canadians to work every day, but those that carry people on longer trips between cities, perhaps to visit relatives, to take up a new job, to go back to school, to take a vacation or to get medical care. These buses move approximately 14 million passengers a year in Canada.

From the outset, it is essential to recognize that buses are a key means of transportation in this country. For many Canadians – especially the young, the old, the less well off, and those living in remote areas – buses provide one of the most readily available, if not the only, means of transport. In many cases, those who need to travel simply do not have access to a car.

Buses, as the Committee was told, serve thousands of centres of all sizes in this country, compared with only a few hundred large towns served by trains or a few dozen major cities served by airplane. The network of bus routes is like a web binding the smallest towns in Canada to the largest urban centres. They ensure that all Canadians – both rural residents wishing access to urban areas and urban residents seeking access to the country – enjoy mobility throughout the country and can benefit from the full range of opportunities and possibilities the country has to offer. Buses are relatively inexpensive, and are fast, convenient, and environmentally friendly.

Over the years these buses – generally referred to as intercity buses – have seen their share of total ridership decline. This has been linked to a variety of factors, including rising incomes and car ownership; urbanization; the expansion of urban transit systems to surrounding areas; and a system of government regulation dating from the 1930s. This Committee was invited to consider these factors and to identify ways of ensuring that this vital means of public transport is preserved and thrives in the future.

The Committee examined issues such as the effects of government involvement on bus services, whether governmental regulation is a help or hindrance in the busing

field, and whether continued government regulation is necessary to maintain some of the more lightly travelled routes.

Although not all Committee members agreed on this point, the majority concluded that governments should gradually pull out of regulating fares and should eventually allow competition to govern service standards and prices. At the same time, the entire Committee is deeply concerned that doing this might leave some routes without service. These routes tend to be in the very areas of the country that are most in need of bus services.

The Committee therefore makes recommendations aimed at encouraging entrepreneurs to step in with more suitable equipment like small vans to show what they can do. This report also recommends subsidies be made available in rural areas to ease these adjustments during a transitional phase.

The Committee also has some comments on the problems faced by disabled travellers and makes a recommendation on that subject. Issues relating to the ownership of bus companies, safety, and national policies on transportation are also addressed in this report.

The Committee faced challenges in developing suggestions as to how Canadians can fully benefit from the environmental benefits of buses. Although buses are very efficient at carrying people, most Canadians still make intercity journeys by car. The convenience, comfort, and privacy of cars make it very difficult to persuade users to leave their private vehicles at home. The Committee did not hear enough about options such as road pricing to allow it to make any specific recommendations, although this area is identified as one requiring more work.

This report provides some background information on bus matters and provides some references so that those who wish to study the matter in more detail can do so. The Committee's report is therefore both an introduction for those who are interested in the

possibilities of this means of transport – users, environmentalists and those concerned with rural issues – and also a guide to assist those with responsibilities in the field – the federal government, the provinces and territories, and the operators – as to how to best realize the full potential of buses.

2. BACKGROUND

In May 2001, the Minister of Transport, the Honourable David Collenette, approached the then Chair of the Standing Senate Committee on Transport and Communications, the Honourable Lise Bacon, with a request that the Committee examine the public policy issues relating to changing conditions in the bus industry that, if varied, might bring about a healthy, efficient and competitive situation in that industry.[1] The Minister also provided the Committee with a Transport Canada orientation document dated March 2001.[2]

In June 2001, the Minister met with the Committee to expand on his request. He indicated that the study he was suggesting would cover intercity and charter bus operators, notably those that move paying passengers over medium to long distances. He said that, until 1987, long distance buses carried more passengers in Canada than airlines – indeed in 1970 that figure had amounted to 46 million trips, more than airlines and railways combined. By 2001 the figure had shrunk to about 14 million. He added that private automobile traffic now amounts to about 90% of all intercity travel.

> ***"For years, the provinces all regulated the bus industry in the same way and they all controlled entry and regulated fares....That has changed in the last 15 years. Some provinces still have strict economic controls. Others have relaxed them. Others have eliminated them."***
> The Hon. David Collenette, P.C., M.P., Minister of Transport, June 6, 2002

The Minister noted that buses provide a useful, environmentally friendly, flexible and widely available service, but that they have steadily lost ground in the competition for intercity passengers. He suggested two broad questions for the Committee to

---

1 This letter, dated May 16, 2001, is appended to this report as Appendix A.

2 Transport Canada, *The Canadian Intercity Bus Industry: Orientation Document*, March 2001.

consider. First, what are the prospects for reversing the long term decline in ridership and second, what should be the role of the bus industry in Canada's overall strategy for dealing with environmental issues relating to transportation.

The Minister then went on to give some further information, in particular relating to the economic regulatory framework, which will be covered in the background section of this report. He also pointed out that, in previous attempts to address this issue, the federal government had always made it clear that it had no intention of changing the rules relating to economic regulation of buses until there was consensus among the provinces and the industry as to what the changes should be. He then posed several more specific questions that he would like to have addressed in the Committee's study. They are as follows:

> ***"...the regulatory fragmentation facing the bus industry is a clear cause for concern."***
> Report of the Canadian Transportation Act Review Panel, quoted by Guylaine Roy, Transport Canada, February 11, 2002

- Are the differences between the provincial regimes that have developed over the last decade detrimental to the industry and the travelling public?
- If they are, what is the appropriate remedy?
- What are the policy implications of the growth in industry concentration over the last decade?
- Is economic regulation of the industry still an appropriate regulatory tool?
- Is the traditional scheduled bus industry the appropriate tool for providing public mode rural and small community service? What alternatives to traditional bus services are available?

The Minister summed up by asking the Committee to provide a prescription for the problems that face the Canadian bus industry, mainly the slow decline of what he considers to be a useful mode of transport.

This report does not provide a great mass of detailed background in this section, since much information is readily available elsewhere. For example, Transport Canada's annual reports contain a great deal of information about the various modes of transport.[3] These reports include information on the structure of the industry, revenue and passenger history by sector of the industry, lists of the main carriers, and financial performance.

Transport Canada's March 2001 orientation document is also publicly available, and contains detailed data on such things as the industry's structure, its financial situation, passenger movements in other modes, environmental data referring to buses, and regulatory regimes.

> ***"...in certain provinces where there has been strong economic control, there has nevertheless been abandonment of service in rural areas and in low-density markets."***
> Émile Di Sanza, Transport Canada, February 11, 2002

In addition, a number of significant studies or other publications are available which help in developing an understanding of the situation of the bus industry. They cover recent history in Canada, as well as reporting on the economic deregulation of long distance buses in the United Kingdom and the United States. A list of many of these studies and reports is attached as Appendix C to this report.

The remainder of this section deals with a number of key issues relating to intercity bus service.

---

[3] See, for example, Transport Canada, *Transportation in Canada 2001: Annual Report.*

2.1 Economic Regulation of Buses

It must be noted that economic regulation and safety regulation are two different things.[4] No one in any way involved in this study is proposing less safety regulation. Nevertheless, the Committee has some observations to make on safety later in this report.

What is being discussed is economic regulation of transportation. This essentially has to do with the government setting rules on how business can be conducted. In policy discussions of transportation, the term "economic regulation" is often shortened to "regulation," but let us be clear: it is not safety that is at issue.

> ***"An important point is that to achieve goals of cross-subsidy a fairly elaborate regulatory system is necessary."***
> Bill Waters, University of British Columbia, March 25, 2002

Economic regulation is not necessarily an all or nothing affair. At one extreme is tight regulation with cross-subsidization; at the other extreme is deregulated entry, where a carrier can offer any bus service it desires, provided it meets safety and insurance standards.

In deregulating extra-provincial trucking with the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* the federal government changed the rules to allow provinces to regulate extra-provincial trucking only on the basis of a "reverse-onus" test. With such a test, any carrier wanting a licence could apply to the provincial board. Third parties could object, but the onus was on them to prove that the new applicant was offering something contrary to the public interest. If they failed to make that proof, the board was obliged to grant the licence.

---

[4] For a discussion of ideas relating to economic regulation and economic deregulation in the transportation field, refer to the box on the following page.

The Economic Regulation and Economic Deregulation of Transportation

Intercity buses, unlike other types of transportation today, are economically regulated by government. The evaluation of whether this is the best approach is central to this study. To aid the reader new to the area, the following gives a quick summary of the concepts, and common terms:

- **Economic regulation** is not safety regulation: economic regulation involves the government deciding who may be allowed to conduct business (market entry regulation) and how the business may be conducted.
- There can be regulations on what service may be offered (e.g., route, timetable, equipment), and what price may be charged for that service (price and service regulation).
- Regulators tend to allow prices that include a reasonable rate of return on investment – in a sense the protected carrier is guaranteed a profit.
- A regulator will often give an operator a licence to serve a profitable route on the condition that money-losing routes also be served. When an operator uses profit from one route to subsidize the operations of another route that loses money, this is referred to as "cross-subsidization."

In an economically regulated regime, a would-be new entrant often must prove to a regulatory body that it is in the "public interest" that it be allowed to conduct business. This process typically is long and costly, and the applicant is often unsuccessful. Those already in the market can argue against the new entrant, and it is generally in their interest to fight strenuously against increased competition. In the highway traffic legislation in many provinces the public interest test is referred to as proving "public convenience and necessity."

- **Economic deregulation** is a policy whereby the government allows entry into the industry to any provider, subject to meeting licence and safety requirements.
- Rather than a test of public interest before a quasi-judicial board, there is a "fitness test" handled by civil servants. Typically, a would-be new entrant must demonstrate possession of an operating licence, adequate insurance and financial stability.
- In some statutes, fitness is described as being "fit, willing and able."
- Governments may choose not to control all the elements governing the conduct of the business. For example, prices may be regulated, but not frequency of service, or entry may be controlled, but not prices.
- Regulation can therefore be regarded as a spectrum and some regimes are described as "partial" or "streamlined" regulation.
- A mid-point on the regulatory spectrum for market entry is the policy of allowing a new entrant free entry into the market unless an existing operator chooses to oppose the application and proves, before a quasi-judicial tribunal, that the proposed new service is not in the public interest. This is the public interest test, but the onus of proof is reversed, and placed on the respondent, rather than the applicant. It is often referred to as the "reverse-onus test."
- Proponents of economic regulation argue that regulation provides stable and equitable service; while opponents argue that it does not work and merely serves to protect existing carriers.

This is a very different situation from having the onus rest with the new service applicant, as is the case today for buses in regulated regimes. For trucks, the 1987 measure was introduced as a temporary step towards full economic deregulation, which was intended to follow within five years.

> ***"...it is our belief that dogma has overtaken thoughtful evaluation in advancing economic bus regulation. It is our position that the issue has not been researched in any meaningful way with the notable exception of the KPMG report that was commissioned by the bus industry."***
> Roger Pike, Greyhound Canada, March 26, 2002

In the 1950s, the courts determined that the economic regulation of bus companies that operate across provincial and international borders (sometimes called extra-provincial busing) is a federal matter, even if the company concerned has only part of its operations outside its home province.[5] All of the company's operations would be subject to federal economic regulation.

However the federal government of the day, unprepared to take on this responsibility, decided to hand the power back to the provinces, which had the personnel and institutions to deal with it. It did so by passing the first *Motor Vehicle Transport Act* in 1954. Subsequent modifications to this law, the most recent being in

> ***"One of the biggest disadvantages of trying to regulate the transportation industry further is that governments today do not have the professional capacity and capability to do this effectively....So, even if theoretically one could argue for continued regulation in some sectors, practically speaking we have passed the point where regulation can be effective..."***
> Richard Soberman, University of Toronto, March 28, 2002

---

5 See the February 22, 1954 decision of the Judicial Committee of the Privy Council in *A.-G. Ont.* v. *Winner* [1954] A.C., on an appeal from the Supreme Court of Canada (see *Winner* v. *S.M.T. (Eastern)* [1951] S.C.R., decision rendered on October 22, 1951). This case is discussed in the Royal Commission on National Passenger Transportation's final report (see *Directions: The Final Report of the Royal Commission on National Passenger Transportation*, 1992, Volume 4, Chapter 16, pp. 1211-1298, "An Analysis of the Canadian Scheduled Intercity Bus Industry," Appendix A).

2001, have continued this delegation. The provinces are therefore free to control or not to control intercity bus fares and service entry conditions as they see fit.

This situation could be changed by a simple legislative amendment, as was done in 1987, when Canada began the economic deregulation of extra-provincial trucking.

Some provinces continued the economic regulation of some aspects of intercity bus traffic, and so in these provinces buses remain the only form of long distance transport, including both freight and passenger, in which government has a hand in setting prices.

Regulation can involve setting conditions for starting a business so that applicants must prove to a board that there is a real need for their services. Other operators already serving the routes may well contest an application. Granting a licence to an applicant can involve limits being put on fares, frequency of service, and conditions on which routes may be abandoned. Cross-subsidization of unprofitable routes by profitable routes can also be a condition of granting a licence, and the fares charged may reflect a total revenue expectation geared to an agreed rate of financial return for the business concerned.

In other provinces, buses may not be subjected at all to economic regulation, the only conditions necessary for entering service being that applicants have a safe bus and adequate insurance coverage. Under these circumstances, companies are free to set their own fares, routes and timetables. This situation is sometimes described as an applicant being "fit, willing and able."

"...what we are really doing now in the way we regulate buses is cross-subsidizing. We are making an effort to cross-subsidize from poor people to poor people."

Barry Prentice, University of Manitoba, March 26, 2002

Prince Edward Island, Northwest Territories and Nunavut have all deregulated fares, routes and entry to the market. British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Quebec and Nova Scotia exercise significant economic regulation. Relatively few economic controls remain in Ontario, Alberta, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, and Yukon. The result is a fragmented regime across the country.

"According to a 1999 KPMG report on the impact of deregulation of scheduled intercity bus service, 10 per cent of bus riders in Canada are seniors....The 10 per cent of seniors who are bus-riders represent about 23 per cent, or one in four, of all Canadian seniors....Buses provide many of them with the only possible means of intercity transportation because of the relative accessible cost for bus travel."
Bill Gleberzon, Canadian Association of Retired Persons, March 28, 2002

2.2 The National Transportation Policy Framework

The principal law governing transportation in Canada is the *Canada Transportation Act* of 1996. It applies primarily to the economic aspects of the conduct of railway companies and airlines and defines in detail the duties of the Canadian Transportation Agency, which is the federal economic regulatory body. The Agency is not directly involved in setting rates for freight or airline passengers, since those aspects of transportation in Canada are now deregulated.

"For a long time now, rural dwellers in the province have asserted their need to receive public and private services of a quality equivalent to that provided in our towns. Nobody disputes the fact that in order to live and grow, a community needs a minimum level of services and facilities, which is called the sociability threshold."
Jean-Pierre Fournier, Solidarité rurale du Québec, February 20, 2002

One aspect of the *Canada Transportation Act* that is of particular interest in this study is the national policy statement in section 5 of the *Act*, which is intended to apply to all modes of transportation under federal jurisdiction. It is reproduced in Appendix B to this report. The policy states, in its first paragraph, "that a safe, economic, efficient and adequate network of viable and effective transportation services...is essential to serve the needs of shippers and travellers" and, later, that "these objectives are likely to be achieved when all carriers are able to compete both within and among the various modes...."

> ***"...[the Canada Transportation Act Review Panel thought] that reliance on competition and market forces are more likely than government control to result in efficient and effective services reflecting shipper and traveller preferences. The latter is the explicit goal of the Canadian transportation policy."***
> Bill Waters, University of British Columbia, March 25, 2002

2.3 The Industry

The bus industry is usually defined as consisting of three main groups: intercity bus services, school bus services and urban transit services. This study has focused almost exclusively on the first of these. This group too has its sub-groups, which include charter and sightseeing buses, but the intercity service, carrying fare-paying passengers, is the main focus of this study. In his June 2001 appearance before the

> ***"There is an overlap or conflict, as I see it, between the commercial intercity bus service and some of the longer distance commuter services being run by urban transit agencies....Intercity buses, whether they are regulated or not, are basically commercial undertakings. They have to get cost recovery and pay their way. For various legitimate reasons, urban transit agencies are sub-sidized operations. So where these markets overlap we have a conflict. There are agencies whose mandate is to lose money competing with services [that], in order to survive, must make money."***
> Bill Waters, University of British Columbia, March 25, 2002

Committee, the Minister pointed out that the intercity network serves small communities and many of the remote regions of the country, and he characterized the network as fragile.

> ***"The big problem in Canada today is that there is no competition. Why is there no marketing or innovative service? A bankrupt company is running our intercity scheduled services in Canada. They do not have the money, the marketing ability nor do they want to promote the service. That is why ridership is declining. They have no competition. It is a straight monopoly."***
> Michael Colborne, Pacific Western Transportation, February 12, 2002

Scheduled intercity bus services are offered in all provinces and territories, with the exception of Nunavut. The service is essentially regional in nature.[6] There is one national network operated by the Laidlaw companies, which include Greyhound, Grey Goose, Voyageur Colonial, and several other firms. These companies operate a network offering services from Montreal and Southern Ontario to the Pacific Coast, as well as significant local and regional services in Ontario, Manitoba, Alberta and British Columbia. They also offer services to the United States. In the written submission it made to the Committee as part of its March 26, 2002 appearance in Calgary, Greyhound Canada Transportation Corporation indicated that Greyhound Canada then had a 40% share of scheduled bus ridership in Canada, and that the Laidlaw group's share as a whole amounted to under 45%.

Other companies whose operations tend to be provincial or regional in scope include Orléans Express in Quebec, Coach Canada in Ontario and Pacific Western, which is based in Alberta.

Laidlaw's dominance has come about in relatively recent times and has been part of a restructuring and consolidation process that has been going on for the last decade.[7]

---

6 See table in Appendix D entitled "Representative Canadian Scheduled Carriers/Markets Served, 2000."

7 See table in Appendix D entitled "Major Industry Restructuring After 1988."

Laidlaw acquired Canadian Greyhound in 1997, and bought American Greyhound in 1998. In 2000 it purchased the remainder of Penetang-Midland Coach Lines, completing a process it had begun in 1998. The result of these transactions is that the concentration of ownership in the industry is at its highest level ever.

Laidlaw reported significant losses in 1999 and 2000. In June 2001 it filed voluntary petitions to reorganize under the United States Bankruptcy Code and Canada's *Companies' Creditors Arrangement Act*. Recent information concerning Laidlaw's financial situation, including Canadian and US revenues, total liabilities and assets, can be found in its Fiscal 2002 Third Quarter Report of May 31, 2002.[8]

Transport Canada's orientation document shows that revenues from scheduled intercity bus services were $236 million in 1999. Charter revenues for the same year were $305 million. Scheduled service revenues have been in the range of $235-270 million over the last 10 years, while charter revenues have been increasing.

A measure often used as a guide to the performance of transportation companies is operating ratio. It is defined as the ratio of a company's operating expenses to its revenue, expressed as a percentage, so the lower the operating revenue, the better for the company. Transport Canada's annual report for 2000 gives a figure of 85.1 as the operating ratio for the intercity bus industry, a figure that it says represents viable financial returns, and an improvement from the 91.6 figure in 1994.[9]

> ***"In Greyhound's 73 years, we have always turned a profit...Do we make a massive return? No, we do not, but we do cover our costs and we do have enough to re-equip our fleet. We are a wholly owned subsidiary, so we do not release detailed financial information."***
> Roger Pike, Greyhound Canada, March 26, 2002

---

8 This report can be accessed at www.laidlaw.com.

9 Transport Canada, *Transportation in Canada, 2000: Annual Report*, p. 181.

2.4 Previous Attempts to Agree on Policy

Over the past 12 years there have been several attempts to agree on new policy directions for intercity buses. Revisions to the *Motor Vehicle Transport Act* in 1987 did nothing to deregulate buses, but did start the economic deregulation of long distance trucking and prompted some provinces to voluntarily deregulate buses.

Federal-provincial-industry groups met at various times in the mid-nineties, and, while some agreement was reached that the charter operations of buses could be deregulated, there was no agreement on scheduled service deregulation.[10] As recently as March 1999, revisions to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* were proposed in Bill C-77 (First Session, Thirty-Sixth Parliament), which would have removed the delegated power of provinces to regulate interprovincial and international routes. This Bill did not, however, proceed after objections from several provinces. Much of the detail of these discussions can be found in the publications listed in the bibliography in Appendix C.

> ***"We can look at the trucking industry, which was deregulated, and as far as I can see, the rural areas still have service....We move more freight at a lower cost than we did before."***
> Barry Prentice, University of Manitoba, March 26, 2002

This Committee was asked to undertake this study in part because it had spent considerable time during 2001 studying safety-related amendments to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* and because it was considered possible that a different institution, with no previous involvement in the debate on economic deregulation of buses, might find new perspectives and bring the parties involved closer to agreement on the matter.

---

[10] Canadian Intercity Bus Task Force, *Report to the Council of Ministers Responsible for Transportation and Highway Safety*, October 1996.

2.5 Safety

In Canada, construction standards for motor vehicles, including safety standards, are a federal responsibility, but once a vehicle is on the road, its safety is primarily a matter governed by the highway traffic acts of the various provinces.

In an attempt to co-ordinate safety across the country, and out of concerns about safety at the start of the process to deregulate trucking, the federal and provincial transport departments drew up a National Safety Code for commercial vehicles in 1987.

The Code is a collection of regulations and standards prepared jointly under the auspices of the Canadian Council of Motor Transport Administrators.[11] The idea of a national code is to bring more uniformity to safety regulation. The Code consists of 15 standards covering items such as driver permits and the testing of drivers, medical standards, the loading of vehicles, vehicle maintenance, on-road inspections, and facility audits. Standard 14 covers the measuring of compliance by carriers with the overall code.

Recent amendments to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* will give legal status to the National Safety Code.[12] When in force, they will allow the provincial regulations to be incorporated by reference into the Code and will also allow the Minister of Transport to enter into safety agreements with the provinces. Such agreements would authorize officials to give safety ratings to extra-provincial motor carriers. Noncompliant carriers can ultimately lose their safety rating and be shut down. The Code also applies to extra-provincial bus companies.

---

11 The Canadian Council of Motor Transport Administrators is a federal-provincial association of officials responsible for highways and motor transport.

12 Bill S-3, *An Act to amend the Motor Vehicle Transport Act, 1987 and to make consequential amendments to other Acts*, received Royal Assent on June 14, 2001 (Statutes of Canada 2001, chapter 13), but has not yet been proclaimed. In addition to its provisions relating to the Code, it may be noted that section 1 provides for the renaming of the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* as simply the *Motor Vehicle Transport Act*.

In September 2001, the Minister announced funding of $17.8 million to further assist provinces and territories with the implementation of the Code. This will go towards assisting in further harmonization between them, and help fund on-road enforcement, which is a provincial responsibility.

3. THE COMMITTEE'S HEARINGS

The Committee sought to receive input from the three major groups with an interest in the intercity busing field – users, carriers and government regulators. Hearings took place both in Ottawa and in major centres across the country. In addition, the Committee received input from three leading academic experts in the field.

To facilitate its work, the Committee put together a background paper containing a range of questions and issues, which it posted on the Internet. This paper was to help witnesses prepare their statements to the Committee. The questions suggested in the paper were not intended to be exhaustive; indeed the Committee expected many more questions would be raised before the study was complete, as was indeed the case.

A special effort was made to hear from the users of intercity bus services. These users are generally acknowledged to be the less financially well off, and include students, other youth and seniors. Therefore, seniors' groups, student groups, poverty groups and municipal representatives from all regions of the country were asked to appear. Federal bodies focused on rural issues and ageing were also invited. Seniors were especially willing to appear; while student organizations appeared to have other pressing issues more directly related to their education that were their major focus.

The general view of the users and their representatives was that bus services are important to them, and that these services are not as good as they should be. They expressed concerns that services could deteriorate, either because of continuing demographic and economic trends, or because of changes to the regulatory regime. Many witnesses from these groups supported the view that economic regulation is necessary to cross-subsidize low-density routes. Many were greatly influenced by a 1998 KPMG study, commissioned by the bus industry.[13] Some who had benefited from conditions that

---

[13] This study is entitled *Impact of the Deregulation of Scheduled Inter-City Bus Service* and was commissioned by the Canadian Bus Association.

had allowed innovative service, such as the van service in the Maritimes, were more optimistic about possible future developments.

Carriers were split in their views on economic regulation. Some carriers with existing operating authorities that limit new entrants expressed the view that the status quo, although not ideal, is fairly good and that change would be a leap into the unknown. Some existing carriers who wish to expand their operations, and who have been frustrated in their attempts, argued vigorously for greater market freedom. Carrier associations, and the association of lawyers practising in the transport field, declined to take a position on regulation versus deregulation because their memberships were so evenly split on the issue.

Representatives of three provincial governments appeared as witnesses before the Committee, while eight others made written submissions. Some argued for the deregulated approach, or already have it. Some urged caution if changes were to be implemented. Few or none argued for the status quo. This may reflect the fact that these same governments have, for ten years, been attempting to bring about change to achieve harmony among their regimes.

The academic observers argued vigorously for a shift to a deregulated regime. To them the economic advantages of deregulation are clear, and the purported benefits of a regulated system are illusory, with the real effects being poor service and a lethargic industry.

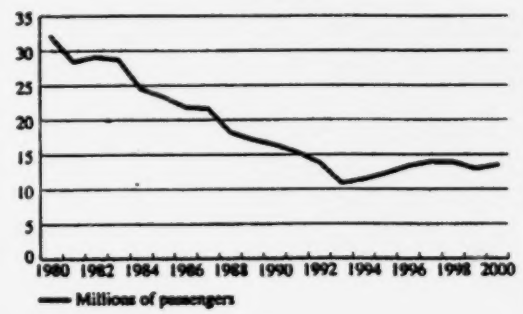
4. ISSUES

Many issues arose in the course of this study. What follows is a list of the most significant of them, with some discussion. The Committee's conclusions are included here. The Committee's recommendations are to be found in section six of the report.

4.1 The Statistics

Transport Canada's annual reports for the last five years and the orientation document mentioned in section two of this report show intercity ridership falling from about 32 million in 1980 to about 14 million today, though there has been a levelling off in the last four years. These figures appear to be consistent with figures for bus-kilometres,[14] equipment utilization and other measures.

Intercity Scheduled Bus Passengers, 1980-2000



Source: Transport Canada, *Transportation in Canada, 2001: Annual Report*, p. 138, based on Statistics Canada information.

The 1992 report of the Royal Commission on National Passenger Transportation concluded that there had been decreases in bus traffic over the preceding years, and a federal-provincial group of transportation officials drew a similar conclusion in a 1996 report.[15] Many witnesses spoke about their concerns relating to route withdrawals, and

---

14 Bus-kilometre is a measure of vehicle use and is of interest to bus operators for operational reasons. This contrasts with passenger-kilometres, which is a measure of ridership.

15 See the Royal Commission on National Passenger Transportation, *Directions: The Final Report of the Royal Commission on National Passenger Transportation*, 1992, Volume 4, Chapter 16, pp.1211-1298, "An Analysis of the Canadian Scheduled Intercity Bus Industry;" and the Canadian Intercity Bus Task Force, *Report to the Council of Ministers Responsible for Transportation and Highway Safety*, October 1996.

even the bus industry has used the word "decline" to describe conditions in the early 1990s.[16]

From the start of the study, the bus industry was uneasy with the statistics quoted. The industry claims that there has been no real decline in ridership on intercity buses, and that the confusion arises from the way bus passengers were counted in the 1970s, when even a ride of three miles could be counted as intercity. Bus operators argue that municipal amalgamations and the growth of urban transit have made comparisons meaningless.

While there may be some problems with the data as presented over the years – Statistics Canada admits this and is improving its collection methods – the Committee is prepared to accept that there has been a decline and is prepared to accept the data given to it by the Minister of Transport as a good approximation of reality.

The decline is not unexpected. There have been quite marked changes in population distribution over the years as urbanization has continued, automobile ownership has increased

> ***"Our population has grown from approximately 15 million at mid-century to just over 30 million today....***
> ...
> ***"[T]he country was predominantly rural until about the 1920s or 1930s....Beginning in 1951, we see a rapid urbanization of the country, with the urban part growing....Today, about 80 per cent of our population is classified as urban.***
> ...
> ***"...[there has been a] fairly dramatic increase in the ownership of vehicles, particularly during the 1950s and 1960s, going from about 40 per cent of households...to a little over 80 per cent today.***
> ...
> ***"[E]ven among senior households, the ownership of vehicles has increased from about 11.5 per cent in 1980 to approximately 17 per cent."***
> Douglas Norris, Statistics Canada, February 11, 2002

---

16 See W.D. Haire, *Background Report on the Substantial Relaxation of the Bus Economic Regulatory Framework*, December 1994.

substantially, and standards of living have increased. As far as this study is concerned, one of the elements at issue is whether other factors, such as continued economic regulation of much of the industry, may also have had an impact on the decline.

> ***"...we have come to the conclusion that the major cause for the disappearance of many of the services, and behind the reduction in the number of passengers, is the automobile."***
> Harry Gow, Transport 2000, February 12, 2002

To complete the picture for intercity passenger transport as a whole, Transport Canada's annual report for 2000 indicates that there were approximately four million rail trips in 1999 (excluding commuter travel) and almost 27 million domestic air trips. While figures are given for automobile traffic as a whole, including those who commute, none is given specifically for intercity trips. However, previous work has shown that some 85% of intercity trips for journeys of less than 500 kilometres are made by private car, a figure that swamps the public modes. As a result of this imbalance, even small changes in automobile travel can result in large percentage changes in ridership for public transport.

CONCLUSION

After a decline in passengers over several decades, intercity bus ridership seems to have reached a plateau of about 14 million riders per annum over the last four years.[17] The decline has been due to a number of factors, including increasing car use, population drift toward cities, discount airfares on some routes, changing economic conditions and, possibly, a regulatory framework that does not foster innovation.

---

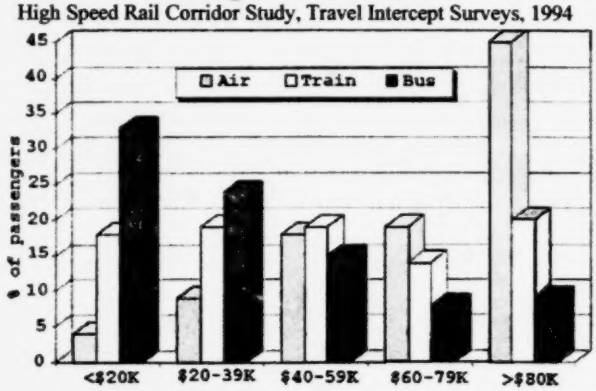
17 According to Transport Canada's 1996 Annual Report, the equivalent figure had been 72 million in 1950. See *Transportation in Canada, 1996: Annual Report*, pp. 97-99.

4.2 Bus Ridership and Ridership Prospects

> ***"As you may know, Halifax is the fastest growing city in Canada. One reason for that is that all of our seniors are leaving the rural areas and moving into Halifax, and they are doing that because of the lack of transportation. They cannot keep their appointments without staying overnight."***
> Joan Lay, Canadian Pensioners Concerned, Nova Scotia, February 21, 2002

Seniors and students are the groups most witnesses identified to the Committee as the bus industry's main clientele.[18] It is well accepted that scheduled bus riders have been among the least affluent of passengers by public mode. The Committee had access to 1994 data showing that over half the bus passengers in the Quebec City-Windsor corridor had an annual family income of less than $40,000 and 32% less than $20,000. A more recent survey quoted by the Canadian Bus Association classifies more than 60% of passengers as "less advantaged" and 42% of riders at or near the poverty line.[19]

Passenger Income Profile
High Speed Rail Corridor Study, Travel Intercept Surveys, 1994



Source: Transport Canada's March 2001 orientation document, p. 5.

Nevertheless, some relatively affluent Canadians do choose the bus when it is fast and convenient. Committee members were surprised, when they took the bus from Ottawa to Montreal at the start of the hearings, to see how many passengers were air travellers who got off at Dorval airport. The Edmonton-Calgary services are also well patronized by business travellers.

---

18 See, for example, Committee Evidence, February 11, 2002 (Douglas Norris).

19 Refer to KPMG's December 1998 study entitled *Impact of the Deregulation of Scheduled Inter-City Bus Service*, at p. 29 and p. 31.

The Committee considered fares. Have fares been kept high by regulation, and would more people ride buses if the fares were lower? Witnesses in the hearings did not complain that fares were too high, though some, for example in Nova Scotia, said they were higher than for vans.[20] Yet cross-subsidization, where this exists, undoubtedly raises fares on the main routes, and the lack of competition on many routes that are regulated (and some that are not) is likely to work to keep fares up and innovative marketing measures down.

> ***"...the area in which daily life takes place expanded in the late 20th century, primarily because public services are now organized in larger towns, and at the present time, 7 rural dwellers out of 10 do not work where they live."***
> Jean-Pierre Fournier, Solidarité rurale du Québec, February 20, 2002

CONCLUSION

The bus certainly fills a need. Most, but not all, passengers are among the less affluent in society. Given that little has changed in the bus business or its institutional framework for many years, and that all the factors that led to the decline in traffic are still present, there is no reason to expect a turnaround in years to come, unless the institutional framework is changed or other steps are taken to encourage the use of buses.

4.3 National Transportation Policy Principles

The *Canada Transportation Act* was mentioned earlier, in section 2.2, as setting a framework for federal transport policy in Canada that is essentially competition based. Another reference to this policy can be found in section 3(1) of Bill S-3, passed in 2001,

---

[20] Committee Evidence, February 21, 2002 (Olive Bryanton).

which provides for amendments to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*.[21] This section indicates that one of the objectives of the *Act* is to ensure that the National Transportation Policy set out in section 5 of the *Canada Transportation Act* is carried out with respect to extra-provincial motor carriers. That being said, it could be argued that the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*, in allowing quite strict economic regulation in several provinces, contradicts itself as it applies to buses.

> ***"We believe economic regulation is a product of the 1920s — a relic of the past. Economic regulation stifles innovation, adds cost to business operations and thwarts growth within the passenger transportation industry."***
> Michael Colborne, Pacific Western Transportation, February 12, 2002

Over the past several years, most transport sectors in Canada have been deregulated. This is part of a worldwide trend. Rail freight deregulation is now complete, and there is no regulation of fares and entry into airline service in Canada, though there are ownership restrictions. Historically, shipping has been lightly regulated.

Trucking deregulation started with the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*, and moved to a "reverse-onus" test for entry into extra-provincial carriage as a transitional measure, then to full deregulation. Trucking within provinces was deregulated as part of the Internal Trade Agreement of 1994, and the legislative link between extra- and intra-provincial trucking in the *Motor Vehicle Act Transport, 1987* was removed in January 2000.

> ***"Despite economic regulation, many Canadian communities have lost scheduled services that were unprofitable."***
> Mark Hannah, Pacific Western Transportation, February 12, 2002

---

21 As noted earlier in this report, Bill S-3 was passed during First Session of the Thirty-Seventh Parliament, but the changes to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* that it contains have not yet been proclaimed.

Thus, if city buses – which are usually municipally owned and highly subsidized – are disregarded, the regulatory regime applying to long distance buses is something of an anomaly. It is the only one that shelters carriers from competition in a large proportion of the country.

Several witnesses before the Committee spoke of a need to develop a national passenger strategy that would provide a framework within which to consider the regulation of buses.[22] Others pointed to the *Canada Transportation Act* as containing a clear and unambiguous policy statement,[23] though some noted that the federal government itself does not always abide by its precepts; for example, it subsidizes VIA Rail.

CONCLUSION

While some witnesses called for a policy framework for buses, the *Canada Transportation Act* of 1996 contains a clear statement of federal policy as it applies to all transportation activities that fall within the legislative authority of Parliament. It is difficult to envisage a unique policy statement for intercity buses if that statement would contradict statements in existing legislation.

4.4 Regulation, Cross-Subsidization and Deregulation

Regulation of transport began in the latter part of the nineteenth century with the railways, and was extended to commercial road transport in the 1920s and 1930s. It was introduced to protect customers from unreasonable prices or discrimination and to prevent destructive competition between carriers.

"It is our opinion that bus deregulation is a solution looking for a problem."
Roger Pike, Greyhound Canada. March 26. 2002

---

22 Committee Evidence, February 20, 2002 (Sylvain Langis, Brian Crow, Romain Girard and Roger Gervais).

23 Committee Evidence, February 12, 2002 (Michael Colborne).

Transport companies had to justify their fares before a board or tribunal, which would often take a company's return on investment as a criterion for setting or increasing fares. In such situations, competitors were often kept out of a market to ensure stability. Frequency and termination of service were also regulated, as was the equipment to be used.

> ***"We are not necessarily defending the status quo. We know that some companies in Canada that have to cross the territory of different provinces have to deal with different systems from one province to the next, in terms of administration."***
> Sylvain Langis, Canadian Bus Association, February 20, 2002

It was often a condition of serving a profitable route that an unprofitable route be served as well, and that the losses for the latter be made up partially from profits from the former. This mechanism is known as cross-subsidization.

The sort of regulation described above still goes on in several of Canada's provinces, in the area of bus transport, with implicit federal approval via the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*. The Committee in its travels heard, for example, about the strict regulatory regimes in Quebec and British Columbia and the somewhat looser regimes in Nova Scotia and Ontario.

Many of the witnesses heard by the Committee, including most of the bus companies, were comfortable with the present regime.[24] Users, and particularly those in rural areas, while acknowledging that present service is less than ideal, expressed concern that a change in the pattern of regulation might lead to the abandonment of some of the cross-subsidized routes, with resulting loss of mobility to

> ***"Furthermore, the government must be aware that deregulation of bus transport would lead to chaos that no local initiative could overcome."***
> Jean-Pierre Fournier, Solidarité rurale du Québec, February 20, 2002

---

[24] See, for example, Committee Evidence, February 20, 2002 (Hugo Gilbert and Normand Parisien) and 26 March (Roger Pike).

residents of the area.[25] They expressed the view that some form of compensation would be appropriate if this were to come about.

It is difficult to determine the scale of cross-subsidization. A witness from the Canadian Bus Association told the Committee that approximately 10% of revenues went for that purpose.[26] The orientation document provided to the Committee by the Minister suggests, based on surveys in the Quebec City-Windsor corridor, that 15% of total passengers were those whose trips began or ended in small communities. This group of bus travellers is the one that most often benefits from cross-subsidization.

> ***"...I can tell you that in Canada, on average, approximately 10 per cent of our revenues go into cross-subsidization. In my own network, about 12 per cent of our global revenues serve to cross-subsidize the unprofitable routes."***
> Sylvain Langis, Canadian Bus Association, February 20, 2002

Critics of strict regulatory regimes say that they stifle competition, keep fares unnecessarily high, remove much of the drive necessary to bring about innovation, tend to prevent the use of the most appropriate equipment such as small vans, and assure profitability even to the most lethargic of companies.[27]

> ***"If there is a market, someone will provide the service. That service may utilize small shuttle vans or it may a service run by the local school bus operator.... If there is a market, someone will fill the need. If there is no market, there will be no service."***
> Michael Colborne, Pacific Western Transportation, February 17, 2002

Working with the industry's own data, Transport Canada has tried to come to some conclusions on the relationship between high and low density routes and cross-subsidization.

---

25 See, for example, Committee Evidence, February 20, 2002 (Martine Rioux) and March 25, 2002 (Hans Cunningham).

26 Committee Evidence, February 20, 2002 (Sylvain Langis).

27 Committee Evidence, March 25, 2002 (Bill Waters) and March 26, 2002 (Barry E. Prentice).

Categories of Intercity Bus Routes and Ridership, 1998

Category of Route (profitability and denisity of ridership)	Number of routes	% of Routes	Passenger Trips (millions)	% of Trips
Most profitable, highest density	15	11	2.8	40
Profitable, medium density	42	32	2.7	38
Marginal, low density	41	31	1.2	17
Unprofitable, lowest density	34	26	0.4	5
Totals	**132**	**100**	**7.1**	**100**

Source: Transport Canada's March 2001 orientation document at p. 13, based on KPMG's December 1998 study entitled *Impact of the Deregulation of Scheduled Inter-City Bus Service*. This table reflects information from six carriers.

Transport Canada concluded as follows:

> These data suggest that the number of low income passengers that might be affected by changes in low density service is considerably smaller than the number of low income passengers who might be assumed to be paying higher fares on the profitable routes in order to maintain cross subsidized networks.[28]

In addition, regulation has an impact beyond the jurisdiction doing the regulation. If a jurisdiction is deregulated, then a carrier based in a neighbouring regulated jurisdiction may freely enter the market of the unregulated jurisdiction, but the opposite does not hold true. The carrier from the regulated jurisdiction therefore has an unfair advantage. A representative of the Government of Alberta, when speaking to the Committee, went as far as to say that Alberta would be inclined to deregulate fully were it not for the restrictive regulatory practices of British Columbia.[29] Carriers in Ontario spoke of problems they had encountered with the relatively light degree of regulation there compared with the strict regulatory regime in Quebec.[30]

CONCLUSION

The economic regulatory regime across the country is quite varied, strict in some provinces, quite light in others, and non-existent in a few. This causes problems

28 Transport Canada's March 2001 orientation document, p. 14.
29 Committee Evidence, March 26, 2002 (Peter Dawes).
30 Committee Evidence, March 28, 2002 (James Devlin).

between jurisdictions by giving advantages to some companies offering services in neighbouring deregulated provinces due to a lack of reciprocity.

In provinces with strict regulatory regimes, cross-subsidization is very much a reality. Companies are given licences for profitable routes on condition that they serve unprofitable routes. While this process fills a need, it is quite a coarse tool for keeping rural routes alive, results in higher bus fares than necessary on profitable routes, stifles competition on these routes, and is dependent for success on a complex regulatory structure. One witness described cross-subsidization as the poor subsidizing the poor.[31]

Many bus users in rural areas are concerned about the impact that deregulation might have on cross-subsidized routes. They fear widespread loss of service and are not prepared to bet the efficiencies promised through deregulation against the possibility of no service at all. There is little doubt that if this loss of service were seen to occur, there would be a clamour for government intervention to help restore services. While the Committee believes that small operators would, in many cases, move in with different equipment, it also believes that the government should be prepared to provide a modest funding program to help establish community bus services or other suitable alternatives.

The Committee finds some attraction in introducing, as a partial deregulatory step, a reverse-onus test for new applicants, similar to the one introduced when trucking was deregulated in 1987. This offers the prospect of allowing some of the gains of deregulation, while allowing some of the cross-subsidized situations to continue. If introduced for a limited time (five years is suggested as a reasonable time period), the reverse-onus regime could be then evaluated and it could be determined whether to let the system continue, or whether further deregulatory steps might then be taken.

4.5 Buses, Vans and Rural Routes

A bus is a motor vehicle carrying a significant number of people who have paid a fare in one way or another. Everyone is familiar with the city bus

> ***"How would [bus service to] Macoun survive? Probably some local person would operate a jitney service or a shuttle bus, and travellers, who would mostly be non-business people, would call ahead of time."***
> Barry Prentice, University of Manitoba, March 26, 2002

---

31 Committee Evidence, March 26, 2002 (Barry E. Prentice).

and the typical yellow school bus. For purposes of this study, the focus is primarily on buses that travel between urban areas, and which may be operating as a scheduled service or under charter.

> ***"In August 1995, the then Ontario Transport Minister, the late Al Palladini, announced that 400 Ontario communities had lost service despite economic regulation."***
> James Devlin, Coach Canada, March 28, 2002

These buses are typically fairly comfortable vehicles, often referred to as coaches or motor coaches, with 40 or more seats. There is, however, less public and/or government acceptance of vehicles at the smaller end of the spectrum even though it is relatively easy for a five- or seven-passenger minivan (functioning as a private vehicle, a taxi or a bus) to carry passengers between cities, or along relatively sparsely travelled rural routes.[32]

> ***"When we looked at bus situations in the past, we always envisioned a 40-seater bus. That is just not appropriate. We are beginning to consider more viable options and more innovative ways of providing transportation...."***
> Olive Bryanton, Seniors Federation of Prince Edward Island, February 21, 2002

For purposes of economic regulation, there is no federal definition of a bus. The significant paragraph in the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* simply addresses situations where provincial law requires a licence to operate a bus undertaking, without defining a bus in the law. Provincial laws do however define buses. Ontario's *Highway Traffic Act* defines a bus as a motor vehicle designed for carrying 10 or more passengers. Alberta's *Motor Transport Act* defines a bus as being designed to carry more than 12 passengers, but allows Alberta's Motor Transport Board to designate any other vehicle as a bus if it sees the need to do so.

---

32 Committee Evidence, April 17, 2002 (Donna Mitchell). The Rural Secretariat (a federal agency that works to ensure national policies are positive for rural communities) makes a useful distinction among three types of rural communities: "metro-adjacent," "heartland communities" and "remote communities." The three have different types of transportation, and public transportation, needs.

A bus then, seems to be whatever a province defines as a bus, and presumably includes mini-vans in certain situations.

Vans caught the attention of the Committee in Nova Scotia, where many vans, with up to nine seats, were offering scheduled service in various parts of the province.[33] Nova Scotia is quite highly regulated, but these vans had slipped through a crack in the regulatory framework and, while quite legal, were operating without economic regulation. They were providing a certain route flexibility not found with bigger buses. Provincial representatives told the Committee that it was developing new regulations to subject the vans to a higher standard of safety than a regular private vehicle, but was not intending to move to economic regulation of the services provided by these vehicles. They said the vans were too popular and there would be an outcry if their operations were curtailed.

> ***"...the shuttles offer more convenience, more flexibility in the times they leave, and the places they pick up and drop off."***
> Stephanie Sodero, Ecology Action Centre, February 21, 2002

> ***"Islanders still have to rely on using their own cars, taxis, or getting a ride with family or friends....***
> ...
> ***"An alternative to the bus is the shuttle service, which I personally find to be an excellent service. There are presently four privately owned shuttle services in operation commuting between Charlottetown and Halifax."***
> Connie Auld, Seniors Active Living Centre, February 21, 2002

In other provinces, such as Ontario, some vans offering lower fares than buses operate illegally. Unlike the situation in Nova Scotia, they need approval from a regulatory board and, not being able to get it, do not pay much attention to safety either.

---

[33] Committee Evidence, February 21, 2002 (Don Stonehouse).

This illustrates one of the problems of regulation. It can encourage illegal operations to offer services with few, if any, quality or safety controls. If the system of economic regulation allowed more flexibility of market entry, these same operators might be prepared to improve their drivers' skills and the maintenance of their vehicles, while probably still keeping their prices lower than large buses. This point was made to the Committee by a number of witnesses.[34]

CONCLUSION

Buses are defined in provincial highway statutes, though the definitions at the small end of the vehicle spectrum are not always consistent. There are clearly options to serve at least some rural routes other than the big company 40-plus-seat coach. The small vans used in Nova Scotia and by some small companies in Alberta are examples of different approaches to busing. The definition of a bus needs more attention, and the inclusion of small buses in the National Safety Code is clearly necessary.

The Committee cannot help but think that the van or mini-bus may well be a feasible alternative on the remote routes now served by cross-subsidized buses. It could also surely fill a role providing community busing in remote areas where no service exists today. What seems to be needed is an appropriate regulatory framework, perhaps some economic stimulus, and a safety enforcement regime to keep out unsafe and unqualified operators.

4.6 Subsidies

While subsidies are part of Canadian transportation history, the last decade has seen many of them either significantly reduced or swept away entirely. Some do, however, remain. During 2000-2001, federal direct operating subsidies to ferry services

---

[34] See, for example, Committee Evidence, March 25, 2002 (Bill Waters) and March 26, 2002 (Barry E. Prentice)

in Atlantic Canada amounted to almost $70 million, while VIA Rail received $231 million.[35]

There are no federal subsidies to buses, though the Committee was told of a few small provincial subsidies to buses in Quebec, and a provincial fuel tax rebate program was described by one of the witnesses in Montreal.[36]

Transport Canada's Annual Report indicates that direct federal subsidies plus grants and contributions amounted to $609 million in 2000-01. This includes the amounts mentioned above as well as payments to airports and payments for leases for railway grain "hopper cars." The grants and contributions are mostly payments to provinces under highway agreements and amount to about $152 million per annum. Large provincial and municipal subsidies are given to urban transit operations throughout the country. In areas where these services compete with intercity bus services, problems can arise for the bus companies.

> ***"...information technology advances in wireless communication would make it simple to develop information systems that are Web-based. With these systems, people could figure out the best combination of bus and rail, or bus and bus, or bus only, to get from an origin to a destination either on the basis of travel time or on the basis of travel cost.***
>
> ...
>
> ***"...here is an area where the federal government could, at modest cost, develop an information system, accessible on a regional or national scale, as a service to travellers."***
>
> Richard Soberman, University of Toronto, March 28, 2002

Consideration of new measures, such as a community small bus program to offset the impact of some degree of intercity bus deregulation, raises the question of the sources of funds and the amounts involved. It is difficult to estimate precisely what a community assistance program might cost. One option might be to allocate funding for operating subsidies. As already noted, the federal government now does this for Via Rail and

---

35 Transport Canada, *Transportation in Canada, 2001: Annual Report*, p. 10.

36 Committee Evidence, February 20, 2002 (Romain Girard).

ferries, though governments often prefer to subsidize through one-time capital contributions rather than through ongoing operating grants.

Total scheduled intercity bus revenue in Canada was estimated by Statistics Canada as about $236 million in 1999.[37] Remote services are estimated to amount to about 15% of total ridership. As previously noted, one operator told the Committee that about 10% of revenue goes to subsidize remote services. However, many rural areas have no service now, and further study would be needed to estimate what the national demand might be.

CONCLUSION

There are certain conflicts between bus operators and the providers of subsidized services, which in most cases are governments. One such conflict is with VIA Rail, which competes with bus services in some parts of the country. Other conflicts arise in urban areas where the spread of a subsidized urban service such as Go Transit in the Toronto area can reach well into the intercity market and attract riders away from a private sector intercity bus service. Given the ridership on buses, and given the contribution they make to low density rural routes when cross-subsidized, there appears to be a case for a modest subsidy program to promote the establishment of appropriately structured rural bus services to offset any problems that steps towards a broader deregulatory national framework might cause.

4.7 Passengers with Disabilities

Passenger travel for persons with disabilities is referred to in the policy statement contained in section 5 of the *Canada Transportation Act*, and related issues were examined in the

> ***"Our goal is to promote touristic and cultural accessibility, to show the industry how to deal with people with restricted ability."***
> André Leclerc, Kéroul, February 20, 2002

[37] See Transport Canada's 's March 2001 orientation document at pp. 17-18.

1992 report of the Royal Commission on National Passenger Transportation. The Royal Commission recommended setting a goal that all travellers have access to public transportation in a safe, reasonably comfortable and dignified fashion, irrespective of physical or mental ability.

In response to a related recommendation, the Canadian Transportation Agency has worked actively for the last 10 years to achieve this goal. Evidence to the Committee suggested that all carriers are aware of the importance of reaching this goal and that they make considerable effort to achieve it. It is also clear from the evidence of disabled representatives that there is still some distance to go.[38]

The Committee heard from members of the disabled community about their experiences with buses. There are buses equipped with ramps for wheelchair access, but not all buses on all routes are so equipped. Travellers in wheelchairs must pick their time of departure more selectively than others. While bus terminals in cities are usually equipped for wheelchair passengers, stops in small towns are rarely configured this way, and present one of the obstacles to bus travel.

CONCLUSION

Given the economics of the bus industry it can be hard for some bus operators to meet the goal of appropriate service to all passengers, including those with disabilities. However, this is national transport policy and, if it is not now being attained buses, measures need to be taken to ensure that it is attained in the future.

The situation facing disabled travellers is simply not adequate. Disabled travellers should not have to pick their bus among many on a given day, and even small terminals should meet basic needs for mobility and hygienic requirements.

---

38 See, for example, Committee Evidence, February 20, 2002 (André Leclerc and Johanne St-Martin) and March 28, 2002 (Stephen Little).

4.8 Safety for Buses

The background to the safety issue was discussed earlier in this report, in section 2.5. The Committee did not detect widespread concern about the safety of buses in its hearings.

Witnesses pointed out that bus accidents are rare. Occasionally there is a tragic accident in which 10 to 20 people may be killed. In most years, however, the number of bus passengers killed is in single digits. Bringing buses under the National Safety Code, a process that will be significantly advanced when the 2001 of amendments to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*, implemented by Bill S-3 from the First Session of the Thirty-Seventh Parliament, come into force, can only help this situation.

The Committee is not as confident when it comes to smaller buses and mini-vans used as buses. These smaller vehicles are inherently less safe, but most of the accidents involving fatalities with these vehicles result from poor maintenance and/or inexperienced or unqualified drivers. This is the aspect that requires attention, and the Committee noted the interest among provinces in upgrading standards for these vehicles.

CONCLUSION

Safety standards are generally good in the bus industry, and the safety-related changes in recent amendments to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* and the application of the National Safety Code will all help. With small buses and vans coming into wider use, provincial governments need to re-examine their safety procedures as they relate to these vehicles and, as stated elsewhere, the National Safety Code should be re-examined and revised to incorporate a definition of a small van or other vehicle likely to be used as a bus.

4.9 Concentration of Ownership

Although there is a significant degree of concentration of ownership in the hands of one company, Laidlaw, this was not raised with the Committee by any of the witnesses as a major issue. The witnesses from the Competition Bureau referred to it, and stated that the Bureau is willing and able to deal with the matter if and when it sees concentration become a major problem.

CONCLUSION

Ownership of the industry is concentrated, with companies representing almost 45% of scheduled bus ridership ultimately under the control of Laidlaw. This did not seem to concern those who appeared before the Committee. The Committee's view is that the Competition Bureau is the appropriate authority to examine this matter as and when it sees fit.

4.10 Charter Buses

A bus under charter is simply one booked by some group as a whole, in the way travel agents book entire aircraft to fly to holiday destinations. Charter services may consist, for example, of taking people on vacation, taking a local group to a hockey game, or taking people to work at some industrial site. The Committee heard of examples of these services in its hearings.

The charter business is growing and appears to be quite healthy in Canada. It too is regulated in some provinces in a similar way to scheduled bus services.

Charter services are not the main focus of this study, but they are related to the main study in several ways. The same equipment is often used in both applications. The financial return test used to approve a bus company's scheduled service fares in regulated environments may also include the financial performance of its charter operations and thus be an element in the cross-subsidization equation.

> ***"...they cannot deregulate the charter services only. Economic deregulation has to occur in the scheduled segment sector and in the charter sector simultaneously."***
> Mark Hannah, Pacific Western Transportation, February 12, 2002

There has been some suggestion that, if deregulation were phased in, charter services could be deregulated first. It was pointed out to the Committee that, in the case of a long-distance regulated scheduled carrier, it is possible that an unregulated charter operation with tickets bought through a travel agent could compete over the same route, laving the regulated carrier unable to respond to lower fares offered by the charter bus.

CONCLUSION

With respect to intercity charter bus service, the Committee believes that it should be treated for deregulatory purposes in the same way as scheduled buses. Existing cross-subsidy patterns sometimes involve charter services and there are ways in which deregulated charters can compete with regulated services. There would seem to be little point in deregulating charters, other than in parallel with scheduled services.

4.11 Is Consensus Possible on Deregulation?

Speaking to the Committee in June 2001, the Minister of Transport indicated that the government had always made clear that it had no intention of changing the rules at the federal level unless there was a consensus among the provinces and the industry as to what the changes should be.

> ***"Many of the groups who appeared before [the Canada Transportation Act Review Panel] indicated that they want the federal government to take some leadership. Many people expressed the point that if we wait for the provinces to agree, we will wait a long time."***
> Bill Waters, University of British Columbia, March 25, 2002

It is not evident to the Committee that there is any consensus, or any early prospect of achieving one. Much of the bus industry has an entrenched position in favour of regulation, and some of the provinces are not anxious for change. In addition, many user groups are wary of the effects of deregulation and would probably prefer that things stay as they are. At least one province, and a few operators, would like to see deregulation soon.[39]

It may be that, if change is to occur, the federal government will have to lead the way, as it did for trucking and other modes of transport after 1987. More than one witness made that point to the Committee.

CONCLUSION

Agreement among all the parties involved in the bus industry on what, if anything, to do about deregulation is clearly unlikely at the present time. Views are too strongly held and too diverse. If the federal government wants to take action, it will have to lead the way, not follow.

---

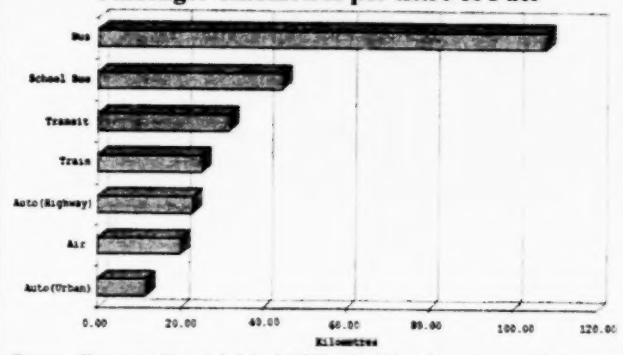
[39] Committee Evidence, March 26, 2002 (Peter Dawes), February 12, 2002 (Michael Colborne) and March 25, 2002 (Sheldon Eggen).

4.12 Environmental Issues[40]

Transport Canada figures suggest that the bus is by far the most environmentally friendly means of moving people, whether this is measured by greenhouse gas emissions per passenger-kilometre or passenger-kilometres per litre of fuel. A figure for the latter is typically 110 passenger-kilometres per litre, which is equivalent to about 300 miles per gallon per passenger. Surprisingly, perhaps, and again according to Transport Canada figures, this is considerably better than a train. It must, however, be remembered that long-distance trains are very heavy and often not very full.

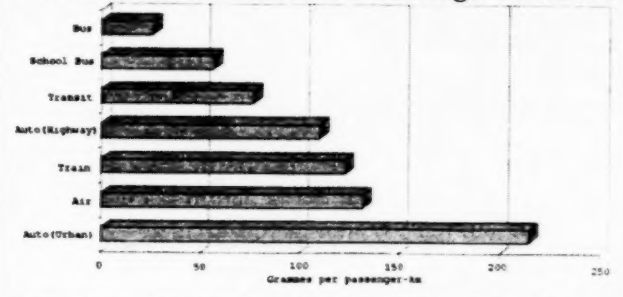
> ***"Emissions, particularly carbon dioxide emissions, are directly related to fuel consumption. Therefore, there is a national interest, almost a strategic interest, in ensuring the health of the bus industry because it has by far the highest energy-efficiency of any mode of transportation."***
> Richard Soberman, University of Toronto, March 28, 2002

Passenger-Kilometres per Litre of Fuel



Source: Transport Canada's March 2001 orientation document, p. 10.

Greenhouse Gas Emissions Per Passenger-Kilometre



Source: Transport Canada's March 2001 orientation document, p. 10.

In theory, the more people travel by bus, the more energy is saved, assuming of course that these are people who would otherwise have travelled by some other means, in particular by the highest per-

---

40 For a general discussion on the environmental friendliness of intercity buses, refer to the box on the following page.

Environmental Impact of Intercity Buses

The status of intercity buses as the most environmentally-friendly means of intercity passenger travel has been known at least since the Royal Commission on National Passenger Transportation reported in 1992,* but it still may come as a surprise to many. One method of measuring and comparing the environmental effects of various transportation modes is to calculate how much fuel is consumed by each mode to move a passenger one kilometre (this gives the common measure of passenger-kilometres per litre of fuel).

Recent work by Transport Canada** shows that, while the train is more efficient than an automobile using the highway in terms of passenger-kilometres per litre of fuel, the bus is approximately five times more efficient than the train. In terms of greenhouse gas emissions per passenger-kilometre, a bus emits less than 25% of what a train or an automobile using the highway does.

Most people can intuitively accept that buses would be more fuel-efficient than an automobile, and generate fewer emissions per passenger-kilometre than an automobile, simply because of economies of scale. Similarly, most people would readily understand that air travel would likely cause greater emissions than a bus because of the consumption of fuel necessary to take off and remain aloft, which intuitively would be greater than that required to roll a wheeled vehicle along the road.

However, those with an interest in the environment have heard a great deal over the years about the benefits of rail transportation and rail travel. Rail has, for many, thus become almost a symbol of environmental friendliness. Despite the fact that passenger rail is superior to the private automobile on the highway, it does not automatically lead to the conclusion that passenger rail is environmentally friendlier than a bus on the highway, or even necessarily an airplane in the sky.

Rail's fuel efficiency and low level of emissions are best realized in freight transportation, when vast tonnages are moved long distances. In these circumstances the technological benefits of a steel wheel on a steel rail, creating much less friction than an inflated rubber tire on an asphalt highway, are realized. These conditions do not hold for passenger rail transport where the equipment, which by comparison is much heavier than a motor coach, transports a relatively small number of passengers of comparatively negligible weight. Because of the weights and distances that figure into these calculations, even a major increase in rail ridership would not significantly change the difference in the environmental impact of the train versus the bus.

* Royal Commission on National Passenger Transportation, *Directions: The Final Report of the Royal Commission on Passenger Transportation*, 1992, Volume 1, Chapter 7, pp. 151-173, "Protecting the Environment."

** Transport Canada, *The Canadian Intercity Bus Industry: Orientation Document*, March 2001, p. 10.

passenger consumer of energy, the private car.

New technologies, such as fuel cells, may also have a positive impact. One other approach is to make the car more expensive and/or the bus less so. Since most long distance buses use diesel fuel, a relative reduction in taxes on this type of fuel could be considered. This has implications for trucking and would not help small vans, so perhaps a lower bus-specific tax would be more appropriate. It could also be argued that there are other means of reducing bus fares. Some argued to the Committee that deregulation would result in more passengers and that competition would encourage better marketing of buses that would also help attract more riders.

> ***"One way...would be to increase the price of driving to reflect its true costs. An engineering professor at Dalhousie, Larry Hughes, estimates that $3,340 per vehicle needs to be added to the cost of each vehicle in Nova Scotia to reflect the social and environmental costs not captured in the prices that a driver pays. This could involve increasing the fuel tax, and putting a higher tax on larger, more polluting vehicles such as SUVs."***
> Stephanie Sodero, Ecology Action Centre, February 21, 2002

Both the Royal Commission on National Passenger Transportation of 1992 and the 2001 report of the Canada Transportation Act Review Panel raised the question of road user charges. The two studies suggested that it was perhaps time to introduce a system of road-user charges to reflect the actual usage of resources by the particular vehicle concerned. Transport Canada has not yet responded to the recommendations of the Canada Transportation Act Review Panel. Since this is a subject beyond the

> ***"...in the urban areas, it has been recognized for decades now that one of the basic problems is that the urban automobile use does not pay a price reflective of the full social costs they impose on the system."***
> Bill Waters, University of British Columbia, March 25, 2002

Committee's mandate in this study, this report does not comment on what could be a fundamental change in the way infrastructure is provided. However, the Committee recognizes that these issues are complex and require study.[41]

CONCLUSION

The intercity bus is the most energy efficient mover of people, yet it receives little or no credit for this in terms of taxation or other measures such as priority traffic rights or exclusive rights of way. Its main competitor is the much less efficient private automobile, whose fuel costs and right-of-way privileges are comparable. The Committee sees an urgent need for further study of methods to encourage the use of intercity buses and to improve even further their environmentally related efficiency.

---

41 For a general discussion of these issues, refer to Appendix E.

5. OPTIONS FOR THE FUTURE

The following section identifies options based on the analysis of the issues in section four of this report. The Committee considered these options in arriving at its recommendations, which appear in the following section. These options are related to the key questions posed by the Minister when he invited the Committee to undertake this work. In summary, the Minister had asked for a prescription to solve the problems that face the bus industry, mainly the problem of the declining role of the bus industry in the movement of passengers in Canada.

In reality, the federal government has only a few ways in which it can bring about change in this field. These include: i) changes to the provisions of the federal *Motor Vehicle Transport Act, 1987* concerning the economic regulation of buses; ii) changes to subsidy policies for other modes of transport; iii) changes to safety policies; and iv) the use of money, either as tax incentives and disincentives or through more direct subsidies, to correct various shortcomings.

5.1 Regulatory Options

In considering what recommendations to make, the Committee had to consider seriously the "do nothing option," which for some with an interest in intercity buses could be quite popular. After all, little has changed legislatively for bus regulation in almost fifty years, and the decline in bus passenger traffic seems to have stopped. In addition, each province is currently free to act as it wishes in this matter, and it can be argued that the sort of bus service at issue here is more regional in nature than national.

Some provinces have deregulated, while others have not. Safety standards are being brought up to date through changes to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*, and the implementation of the National Safety Code. Problems of poor service, or of no

service at all, in rural areas are perhaps a social problem for which transport subsidies are not the answer, because they tend to become self-perpetuating. The question therefore rises as to why any changes should be made.

The other end of the spectrum from the do-nothing option is to take action and change the regulatory regime that has led to the present situation, and that, as previously noted, has not prevented a significant decline in ridership.

Obviously, much of this drop is due to increased car ownership, more air travel and so on. Rail travel has also fallen over this period. To explain the continued drop in bus travel through the 1980s and 1990s is more difficult. It may simply be that buses have lost their appeal, and are perceived as dowdy, noisy and bumpy. This situation may have arisen because there is limited competition and operators have no incentives to be innovative, since regulation ensures them a steady rate of return and a comfortable existence.

Accepting that deregulation, although not perfect, has generally worked well wherever it has been tried in the transportation field, another option would be for the federal government to amend the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* so as to remove relevant sections, thereby leaving the provinces without the delegated authority to regulate. Markets would be open to competition, and only safety and insurance considerations would limit the entrepreneur from fighting to improve service, winning back passengers and making money at the same time.

There are middle options with regard to deregulation. Extra-provincial trucking was at one time been treated the way buses currently are, but changes implemented in 1987 began a process that eventually led to the complete deregulation mentioned earlier. This was a gradual process, involving a transitional period during which a reverse-onus test applied. Under that reverse-onus test, applicants for licences to a provincial board would get approval without a hearing, unless some person made the case that granting the licence would likely be detrimental to the public interest. This reverse onus process was

intended to last five years, after which the criteria for a licence would be safety and insurance "fitness," and nothing else. While there were some delays in the final steps, today deregulation in trucking is now complete.

This was not a painless process, and much concern was voiced that deregulation would be disruptive, that carriers were losing the value of their licences (which at one time could be traded), that safety would be compromised and so on. In the end deregulation did occur, pushed along by strong shipper or user groups. In the busing field, user groups comparable to those that advocated change in the trucking area do not exist.

The options for charter services are to regulate them in step with scheduled services or to treat them separately. A case can be made that, where scheduled services are regulated, charters should be too. On the other hand it has been reported that, in earlier discussions, some provinces were prepared to move to deregulate charters while leaving scheduled routes regulated.

5.2 Remote Service Options

The options for regulatory action must take into account the remote service issue. Deregulation may lead to a discontinuation of service on routes that are now cross-subsidized. On the other hand, these routes would now be open for any company wishing to enter the business. Such new entrants could try to offer service with different equipment, and could well meet with the kind of success that van operators appear to have enjoyed in Nova Scotia.

There are areas of the country that have no rural service, even in provinces that are already deregulated, such as Prince Edward Island. This argues for the establishment

of some fund or program that would assist in the establishment of community-based bus services, perhaps catering for operations of up to a 100-kilometre radius.

It could be argued that such services are not a federal responsibility. However, decreasing mobility as the population ages could well be identified as a matter of national concern.

Options could include reliance on a deregulated market to allow for the establishment of new but different services in remote and rural areas; or the establishment of some form of community-based bus program with grants, preferably capital rather than operating, to assist in setting up small businesses to operate these services.

5.3 Safety Options

Since the safety record of buses and their operators is good, incorporation of intra-provincial carriers into the provisions of the 2001 amendments to the *Motor Vehicle Transport Act, 1987* can only make things better. Options should focus on the standards for small buses, particularly those that are identical in construction to a private vehicle. For these, the options include insistence that such vehicles, when licensed as buses, be built to different standards, perhaps involving structural strength and air bags; or placing greater emphasis on regular maintenance checks and driver qualifications.

5.4 Financial Options

The possibility of new programs inevitably raises questions about the source of funds and the amounts involved. It is difficult to estimate what a community assistance program of the sort mentioned above might cost. One option would be to fund operating

subsidies. The federal government currently does this for Via Rail and ferries, though governments often prefer to subsidize through one-time capital contributions rather than through ongoing operating grants.

The calculation of a subsidy could be based on current revenues that go to cross-subsidization. Service-line revenue for scheduled service was $236 million in 1999, with a further $88 million from parcel express.[42] Remote services are estimated to amount to about 15% of total ridership. As mentioned earlier, one operator told the Committee that about 10% of revenue goes to subsidize remote services. However, many rural areas have no service now, and it is difficult to estimate what the national demand might be.

What might be the source of money for any new program? Increased taxes on gasoline are a favourite suggestion and remain worthy of consideration. Another source is the existing subsidy program of Transport Canada itself.

5.5 Environmentally Related Options

Environmental options should focus on the key area of getting people out of their cars and making the bus more attractive in one way or another. If there were a shift from private automobiles to public forms of transport, per-capita fuel use and the emission of greenhouse gases would be reduced, since buses are very efficient.

Some of the options covered under other headings above are relevant here, but more direct incentives to use buses are also possible. One option would be direct subsidies for bus travellers on all routes up to the distance at which air travel becomes a viable option. This could be a limited time incentive to coincide with some regulatory

---

42 See pp. 17-18 of Transport Canada's March 2001 orientation document. "Service-line" is the term used by Statistics Canada to categorize various types of bus activities, such as scheduled service and charter.

changes and a major national bus promotion drive. Another approach would be a reduction in the fuel taxes paid by bus operators. Perhaps the option with the most chance of success, but with the least appeal politically, is a major increase in the cost of using automobiles through selective tax measures.

6. RECOMMENDATIONS

6.1 Economic Regulation

This study is primarily concerned with deregulation, and the delegation to the provinces by the federal government, through the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*, of the power to regulate the economic aspects of extra-provincial bus services. Withdrawal of this delegated power would not only terminate any provincial control over the granting of extra-provincial licences, but would seriously undermine powers to regulate within a province (see section 2.1).

> ***"Our industry is very divided on that issue. Half of our industry wants to regulate, half wants to deregulate...."***
> Brian Crow, Motor Coach Canada, March 25. 2002

The Committee heard the arguments about the potential benefits of deregulation and also heard the concerns of those who said that the termination of cross-subsidized routes could seriously impair the mobility of disadvantaged members of society who live in rural areas. The Committee is thus not prepared to recommend outright deregulation at this time. Instead, it believes that some parallel might be found in steps taken in 1987 to deregulate the trucking industry, when a reverse-onus system was put in place for a limited time to create gradual deregulation, allowing time for adjustment.

RECOMMENDATION

The Committee recommends that the economic regulatory regime for extra-provincial bus transportation be amended to require at most a reverse-onus test for entry into service, similar to the regime introduced for trucking in 1987, and that, after five years, a formal review be conducted to determine whether further deregulatory steps might be appropriate.

Such a reverse-onus scheme, suitably qualified with safety and liability requirements, should include a means to discourage frivolous challenges to applicants for licences.

6.2 Safeguards for Rural and Small Community Services

Many witnesses were concerned about the possibility of services being withdrawn if deregulation were to take place, resulting from the likely termination of cross-subsidization. While the introduction of a reverse-onus entry test would contain public interest safeguards, it would nevertheless be a step away from the regulatory status quo. The Committee is also concerned about such losses in service in parts of the country where deregulation has already occurred.

RECOMMENDATION

The Committee recommends that a modest subsidy program be established, perhaps in the order of $30 million per annum,[43] during the transitional period. This subsidy, which would be examined as part of the five-year formal review, would be used to help establish local community bus services in rural areas using appropriate small vehicles where a need could be demonstrated and a community, a provincial government or a local business were willing to co-invest.

6.3 Passengers with Disabilities

The Committee heard from people with disabilities about their problems travelling on intercity buses. Though many buses are equipped to take wheelchair traffic, many are not, so the normal bus timetable is not an option for a large number of travellers who use wheelchairs. They have to pick from an abbreviated schedule. In addition, many city terminals have only limited facilities for disabled people and many rural stops

---

43 The rationale for this figure is that it equals 10% (the suggested level of revenue used for cross-subsidization) of the approximate annual bus passenger revenue of $300 million.

may have no facilities at all. The Committee considers this to be an unacceptable situation.

RECOMMENDATION

The Committee recommends a serious reappraisal of the problems of disabled people travelling by bus, to be carried out jointly by the federal and provincial governments with the objective of ensuring that the provisions of the policy statement in the *Canada Transportation Act* are carried out.

6.4 Safety

Alternatives to large coaches, such as small vans, are already in use as buses in some parts of Canada, and it is hoped that steps in the future towards easing economic regulatory control, as well as possibly some economic stimulus, will bring more such vehicles into use. These smaller vehicles are, however, inherently less safe than the large intercity bus, although they are widely used for family transportation in everyday life. It is thus necessary that government safety regulators give them special attention when they are used in public service.

RECOMMENDATION

The Committee recommends that the federal and provincial governments review the National Safety Code in order to ensure that small buses and vans of the sort that could be used in public service are included, so that their maintenance requirements, driver training standards and other safety essentials can be well publicized and enforceable.

6.5 Broader Issues Relating to Buses

Buses are an environmentally friendly way to transport people. Yet fewer people use intercity buses than private automobiles. The automobile is more flexible and convenient, and users often perceive its costs to be low. Although deregulation may help reduce fares, and municipalities could do more through measures such as allowing intercity buses to use urban bus lanes, the total impact on automobile usage is likely to be relatively small.

In a broader context, it would be beneficial to examine the relative costs and benefits of all forms of transport. For example, while trucks can be fast and convenient for moving certain goods, they can also be extremely damaging to the road surface and more polluting than other means of transport such as rail. This issue of modal equity was not the focus of the Committee's work, but is identified as a point of possible interest.

RECOMMENDATION

The Committee recommends that the federal and provincial governments consider collaboration to examine how Canada can more fully benefit from the environmental advantages of buses, particularly in light of the Kyoto Protocol on Climate Change. The Committee also recommends further study of broader issues relating to the relative benefits and costs of different types of transport.

6.6 Consensus on Bus Regulatory Matters

The Minister indicated to the Committee that the federal government intends to seek consensus on the rules for buses before making any changes. It is evident to the Committee that this consensus, while highly desirable, will be extremely difficult, if not

impossible, to achieve. The players simply have positions that are too entrenched. The recommendations made in this report will probably come as near to a consensus as possible. They would at least allow for some movement in a situation that has been largely stagnant for many years.

RECOMMENDATION

The Committee recommends that the federal government re-evaluate the need for consensus among all the jurisdictions and players before initiating action on intercity bus policy.

APPENDIX A: LETTER FROM THE HONOURABLE DAVID COLLENETTE, P.C., M.P., TO THE HONOURABLE SENATOR LISE BACON

Minister of Transport Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

16/5/01

The Honourable Senator Lise Bacon
Chair
Standing Senate Committee on Transport
and Communications
269-E, Centre Block
The Senate
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Madam Chair:

Canadian extra-provincial intercity and charter bus industries are regulated by the provinces under the authority of the federal *Motor Vehicle Transport Act*. Your Committee has been examining proposed amendments to this Act (Bill S-3) which will create a national safety rating for both extra-provincial truck and bus operators. However, the sections of the Act which allow provinces to apply their own legislation and regulations to extra-provincial bus undertakings will remain unaffected by these proposed changes. This will allow individual provinces to decide whether to continue to apply economic controls to some or all parts of the intercity and charter bus sectors, in addition to the national safety regime strengthened by the provisions of S-3.

Although we are not changing the economic regime in which the Canadian bus industry operates, that industry has changed considerably in recent years. The industry serves more communities than the other public passenger modes and connects all provinces and territories except Nunavut. Buses are also the most-environmentally friendly of the passenger modes. However, scheduled bus service has shrunk considerably since 1990, and industry mergers and consolidations have been ongoing for over a decade.

../2

Canada

I think that an examination of the issues facing the Canadian bus industry would be useful at this point. I have approached the Commons Standing Committee on Transport and Government Operations on this, but that Committee has competing priorities, including, shortly, the *Motor Vehicle Transport Act* amendments. Your Committee might be interested in dealing with the bus issues, particularly as it now has become familiar with the *Motor Vehicle Transport Act* regime.

I therefore want to take this opportunity to invite the Committee to look at the public policy issues relating to changing conditions in the industry, that would foster a healthy, efficient and competitive bus industry.

In order to assist the Committee, I am providing the attached orientation document, which deals with the state of the industry, and outlines the key issues which the Committee may wish to address in its deliberations.

I want to take this opportunity to thank the Committee in advance for its work, and I look forward to receiving its report.

Yours sincerely,

Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.

cc. Mr. Michel Patrice
Clerk of the Standing Senate Committee on Transport
and Communications

Enclosure

APPENDIX B: SECTION FIVE, *CANADA TRANSPORTATION ACT*

NATIONAL TRANSPORTATION POLICY

5. It is hereby declared that a safe, economic, efficient and adequate network of viable and effective transportation services accessible to persons with disabilities and that makes the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost is essential to serve the transportation needs of shippers and travellers, including persons with disabilities, and to maintain the economic well-being and growth of Canada and its regions and that those objectives are most likely to be achieved when all carriers are able to compete, both within and among the various modes of transportation, under conditions ensuring that, having due regard to national policy, to the advantages of harmonized federal and provincial regulatory approaches and to legal and constitutional requirements,

(*a*) the national transportation system meets the highest practicable safety standards,

(*b*) competition and market forces are, whenever possible, the prime agents in providing viable and effective transportation services,

(*c*) economic regulation of carriers and modes of transportation occurs only in respect of those services and regions where regulation is necessary to serve the transportation needs of shippers and travellers and that such regulation will not unfairly limit the ability of any carrier or mode of transportation to compete freely with any other carrier or mode of transportation,

(*d*) transportation is recognized as a key to regional economic development and that commercial viability of transportation links is balanced with regional economic development objectives so that the potential economic strengths of each region may be realized,

(*e*) each carrier or mode of transportation, as far as is practicable, bears a fair proportion of the real costs of the resources, facilities and services provided to that carrier or mode of transportation at public expense,

(*f*) each carrier or mode of transportation, as far as is practicable, receives fair and reasonable compensation for the resources, facilities and services that it is required to provide as an imposed public duty,

(*g*) each carrier or mode of transportation, as far as is practicable, carries traffic to or from any point in Canada under fares, rates and conditions that do not constitute

(i) an unfair disadvantage in respect of any such traffic beyond the disadvantage inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected with the traffic or the type of traffic or service involved,

(ii) an undue obstacle to the mobility of persons, including persons with disabilities,

(iii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada, or

(iv) an unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries, to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports, and

(*h*) each mode of transportation is economically viable,

and this Act is enacted in accordance with and for the attainment of those objectives to the extent that they fall within the purview of subject-matters under the legislative authority of Parliament relating to transportation.

NOTE: This statement is almost identical to that in the National Transportation Act, 1987. The differences are that the Canada Transportation Act gives some additional recognition to the needs of persons with disabilities, and adds economic viability, which was not included in the National Transportation Act, 1987.

The original National Transportation Act, of 1967, also emphasized the importance of market forces.

APPENDIX C: SELECTED BIBLIOGRAPHY

Royal Commission on National Passenger Transportation, 1989-1992

Directions: The Final Report of the Royal Commission on National Passenger Transportation, 1992, 4 Volumes.

Intercity Passenger Bus Regulation in Canada, 1992, produced by Peat Marwick Stevenson & Kellogg.

Regulatory Reform in the Intercity Bus Industry: An International Comparison, 1992, produced by the Hickling Corporation.

Canadian Intercity Bus Task Force, 1994-1996

Canadian Intercity Bus Task Force, Report to the Council of Ministers Responsible for Transportation and Highway Safety, October 1996.

Deregulation of the Intercity Bus Industry in the United States and the United Kingdom, 1995.

Background Report on the Substantial Relaxation of the Bus Economic Regulatory Framework, 1994, produced by Proteus Enterprises.

Analysis of Intercity Bus Statistics, 1995, produced by Transport Canada.

Performance of the Intercity Bus Industry in Canada, Economic and Financial Analysis, 1995, commissioned by the Task Force

Canada Transportation Act Review Panel, 2001

Vision and Balance: Report of the Canada Transportation Act Review Panel, 2001.

Transport Canada

The Canadian Intercity Bus Industry: Orientation Document, March 2001.

Alberta

Towards Viable Scheduled Intercity Bus Services in Alberta: A Policy Statement by the Department of Transportation, January 1995.

Regulating Intercity Bus Service in Canada, September 1995.

Quebec

Le transport par autocar interurbain au Québec, 1996.

La déréglementation du transport par autocar extraprovincial, 1999.

United States of America

The Intercity Bus Industry, A Preliminary Study, 1978, prepared by the Interstate Commerce Commission.

The Intercity Bus Industry, January 1984, prepared by the Interstate Commerce Commission.

Rural Transportation: An Annotated Bibliography, 1999, produced for the United States Department of Agriculture.

Serving Rural America, 1999, U.S. Department of Transportation.

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Deregulation and Privatization of Coach and Bus Services in Britain, 1995, a study commissioned by the Government of Ontario.

Canadian Bus Association

KPMG, *Impact of the Deregulation of Scheduled Inter-City Bus Service*, December 1998, commissioned by the Canadian Bus Association.

APPENDIX D: INDUSTRY STRUCTURES

Representative Canadian Scheduled Carriers/Markets Served, 2000

Carrier/Carrier Group	Markets Served
Laidlaw Carriers	
Greyhound	• Ontario–West; local service in British Columbia, Alberta and Ontario; international service
Grey Goose	• Manitoba and North-Western Ontario
Voyageur Colonial	• Ottawa–Montreal; Eastern Ontario
Penetang-Midland Coach Lines	• Toronto-Barrie-Collingwood
Laidlaw Motor Coach	• Vancouver Island
Red Arrow (Pacific Western)	• Calgary-Edmonton-Forth McMurray
Saskatchewan Transportation	• Saskatchewan
Ontario Northland	• Toronto-North Bay-Sudbury-Timmins
Trentway-Wagar (Coach USA)	• Niagara-Toronto-Montreal
Orléans Express	• Montreal-Quebec City-Gaspé
Les Autobus Maheux	• Montreal-Abitibi/Témiscamingue
Sherbus	• Montreal-Estrie
SMT/Acadian	• Maritime Provinces
DRL	• Nova Scotia and Newfoundland and Labrador

NOTE: The table is representative, and does not provide a complete list of services in each part of the country.

Source: Transport Canada's March 2001 orientation document, p. 6, based on *Official Canadian Bus Guide*, November/December 1999, and information provided by provincial officials.

Major Industry Restructuring After 1988

Date	Province(s)	Event
Late 1980s	Quebec	• Canada Steamship Lines (CSL) sells Voyageur Inc. to a number of smaller operators, the largest being Orléans Express.
Late 1980s	Ontario	• Toronto Transit Commission sells Gray Coach to Stagecoach PLC (Perth, Scotland), which later sells it to Canadian Greyhound.
Late 1980s	Ontario	• Transit authority in Hamilton sells Canada Coach to Trentway-Wagar Coach Lines (Peterborough).
1994	Ontario	• CSL sells some of Voyageur-Colonial's routes to Canadian Greyhound.
1995	Nova Scotia, New Brunswick	• SMT, the Irving-owned dominant carrier in New Brunswick, buys Acadian Lines, the dominant carrier in Nova Scotia.
1995-96	Alberta	• Canadian Greyhound divests Brewster Transportation (its charter/tour arm) and becomes a Canadian-owned company. Brewster remains owned by the Dial Corp. of Arizona.
1996	Ontario, Quebec	• CSL sells some of Voyageur-Colonial's routes to Trentway-Wagar.
1996	Newfoundland and Labrador	• CN sells its Roadcruiser bus service, the dominant carrier in the province, to locally-owned DRL.
1996	Ontario	• Trentway-Wagar bought by Coach USA, the largest American charter/tour operator.
1996	Quebec	• Autocar Connaisseur (Montreal) bought by Coach USA.
1997	Alberta, Ontario	• Laidlaw (Burlington, Ontario) buys Canadian Greyhound.
1998	Nova Scotia	• DRL acquires the routes of the defunct MacKenzie Bus Lines (2nd largest scheduled carrier in the province).
1998	Ontario, Quebec	• CSL sells its remaining routes to Canadian Greyhound
1998	Ontario	• Coach USA buys Erie Coach (London).
1998	Ontario	• Laidlaw purchases American Greyhound.
1998	Ontario	• Laidlaw acquires 49% of Penetang-Midland Coach.
1999	Ontario, Quebec	• Stagecoach PLC buys Coach USA and, with it, the Coach USA Canadian operations.
2000	Ontario	• Laidlaw acquires Chatham Coach.
2000	Ontario	• Laidlaw acquires the remaining 51% of Penetang-Midland.
2000	Saskatchewan, Northwest Territories	• FirstGroup PLC (London, UK), acquires the Hertz Group of Companies (Regina).

Source: Transport Canada's March 2001 orientation document, p. 22.

APPENDIX E: USER CHARGES AND A ROAD AGENCY

This Committee has not examined these matters and takes no position on them. Readers may, however, be interested in the following discussion of road costs.

When a transportation system is in the development stage, a good argument can be made for the government to allocate resources to develop the system at low cost to the users, in order to stimulate demand and generate overall economic activity.

When the system is mature, it can be better for the society as a whole if the users of the transportation system cover their costs, allowing funds to be allocated to other fields, such as health and education. This permits overall efficiency in the use of transportation infrastructure and can also give appropriate signals to the providers of the infrastructure so that they furnish what users want at a price they are prepared to pay.

It has long been noted that heavy trucks cause damage to roads and highways far in excess of what they pay to use them, and that private automobiles impose congestions costs on other users. More recently, there has also been greater awareness of the environmental costs of vehicle emissions. It has been argued[44] that if road users paid the costs they impose on the system, including social costs, it would lead to a more efficient use of the highway system, by itself and in relation to other modes of transportation.

New Zealand accepted this logic, and went further by creating a Road Agency that is both responsible for providing the highways and charging for their use. The Agency's responsibility for building and maintaining the roads makes it very sensitive to both the costs of providing highways and factors that contribute to their deterioration. At

---

[44] See, for example, the Royal Commission on National Passenger Transportation, *Directions: The Final Report of the Royal Commission on National Passenger Transportation*, 1992, Volume 1, pp. 129-131, and Volume 2, pp. 76-139; and the Canada Transportation Act Review, *Vision and Balance: Report of the Canada Transportation Act Review Panel*, 2001, Chapter 10, pp. 175-191.

the same time, this responsibility makes the Agency less sensitive to political pressure to keep the cost of using the highways artificially low.

Appropriate road user charges could make the railways more attractive for freight, and perhaps slow the recent transfer of grain haulage from rail to highway. In addition, appropriate road user charges could make single-occupancy car use, especially for commuting, less attractive than other means.

Road user charges can be implemented in a number of ways – by traditional tollbooths, by electronic tolls (using an electronic pass or photographing licence plates and mailing bills) or by a proxy such as a charge for gasoline use. Road user charges are disliked by the general public and by commercial users of public highways. Although recommended by the Royal Commission on National Passenger Transportation in 1992, road user charges have been rarely used. In 2001 the Canada Transportation Act Review Panel made similar recommendations. Opponents of road user charges argue that the fuel taxes that motor carriers pay today are not a consumption tax but rather a user charge, and so they should not have to pay even more for the use of highways.

APPENDIX F: WITNESSES

First Session, Thirty-Seventh Parliament

NOTE: The Minister of Transport, the Honourable David Collenette, P.C., M.P, appeared before the Committee on June 6, 2001 on a separate Order of Reference that led to the Senate authorizing the Committee to undertake this study. At that time, the Minister was accompanied by Guylaine Roy and Émile Di Sanza, who both re-appeared on February 11, 2002, as indicated below.

Monday, February 11, 2002

From Transport Canada:
Émile Di Sanza, Director, Motor Carrier Policy;
Guylaine Roy, Director General, Surface Transportation Policy;
Brian Orrbine, Senior Policy Advisor, Road Safety Programs.

From Statistics Canada:
Douglas A. Norris, Director General, Census and Demographic Statistics Branch;
Gord Baldwin, Director, Transportation Division.

Tuesday, February 12, 2002

From Transport 2000:
Harry Gow, President.

From Pacific Western Transportation:
Michael J. Colborne, Chief Operating Officer;
Mark Hannah, General Manager.

Wednesday, February 20, 2002

From Intercar:
Hugo Gilbert, Director General;
Romain Girard, Executive Vice-President, Quebec Bus Owners Association.

From Kéroul:
André Leclerc, Director General;
Johanne St-Martin, Transport-Development Assistant.

From Transport 2000 Quebec:
Normand Parisien, Director, Co-ordinator;
Richard Beaulieu, Researcher, Transportation Economics.

From Solidarité rurale du Québec:
Jean-Pierre Fournier, member of the executive;
Anne-Marie Rainville, Director of Public Affairs.

From the Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue:
André Brunet, Member of the Executive Council;
Martine Rioux, Development Officer.

From the Quebec Bus Owners Association:
Romain Girard, Executive Vice-President.

From Motor Coach Canada Inc.:
Roger Gervais, President.

From the Canadian Bus Association:
Sylvain Langis, President.

From the Ontario Motor Coach Association:
Brian Crow, President.

Thursday, February 21, 2002

From the Nova Scotia Department of Transport:
Don Stonehouse, Manager, Transportation Policy;
Bernie Swan, Transportation Policy Analyst.

From Transport 2000 Atlantic:
John Pearce, Executive Director.

From the SMT/Acadian Lines:
Bob Odell, General Manager;
Mike Melanson, Director of Operations.

From the Atlantic Tours Gray Line:
Denis Campbell, Vice-President.

From Trius Tours Ltd.:
George Brookins, Owner.

From DRL:
John Harding, Assistant General Manager.

From the Tourism Industry Association of Nova Scotia:
Brian Hicks, IT Co-ordinator.

From the Ecology Action Centre:
Stephanie Sodero, TRAX Co-ordinator, Active and Safe Routes to School Co-ordinator;
Alexandra Fischer, TRAX Co-ordinator, Active and Safe Routes to School Co-ordinator.

From the Senior Federation of Prince Edward Island:
Olive Bryanton, Co-ordinator.

From the Senior College of Prince Edward Island:
Ron Irving, President.

From the Seniors Active Living Centre:
Connie Auld, President.

From the Canadian Pensioners Concerned — Nova Scotia:
Joan Lay, President.

Monday, March 25, 2002

From Gray Line Victoria:
Michael G. Cafferky, General Manager.

As an individual:
Bill Waters, Professor, University of British Columbia.

From Motor Coach Canada:
Brian Crow, President;
Sheldon Eggen, Director.

From the Union of British Columbia Municipalities:
Hans Cunningham, President;
Marie Crawford, Assistant Executive Director.

From the British Columbia Old Age Pensioners Organization:
Wil Holland, Past President.

From the British Columbia Trucking Association:
Paul Landry, President and Chief Executive Officer;
Jim Storie, President of the Vancouver Trolley Company

Tuesday, March 26, 2002

From the Alberta Department of Transport:
Peter Dawes, Senior Policy Advisor, Passenger Transportation;
Wayne Lilley, Manager, National Safety Code and Operating Authority.

From the Greyhound Canada Transportation Corporation:
Roger Pike, Senior Vice President, Operations Canada;
Brad Shephard, Director, Pricing and Scheduling.

From the Internal Trade Secretariat:
Andre Dimitrijevic, Executive Director.

From the Transport Institute:
Professor Barry E. Prentice, Director.

Thursday, March 28, 2002

From the University of Toronto, Civil Engineering:
Richard Soberman, Professor Emeritus of Civil Engineering.

From Coach Canada:
James J. Devlin, President;
Deborah Nayler, Director of Human Resources.

From Ontario Northland:
Susan Schrempf, Senior Director Marine Services and Service Improvement;
Joan Buckolz, Manager of Administration and Information Services — Passenger.

From the Advisory Council on Accessible Transportation:
Stephen Little, Chair, Advisory Committee on Accessible Transportation.

From the Ontario Motor Coach Association:
Brian Crow, President;
Dave Carroll, Director, Safety and Maintenance;
Ray Burley, Chairman of the Board and Operator of Can-ar Coach Service.

From the Canadian Association of Retired Persons:
Bill Gleberzon, Associate Executive Director;
Judy Cutler, Director of Communications.

Wednesday, April 17, 2002

From the Rural Secretariat, Rural and Co-Operatives Secretariats:
Donna Mitchell, Executive Director;
Christian Fortin, Senior Analyst.

From Autobus Maheux:
Pierre Maheux, Vice President.

Wednesday, May 1, 2002

From the Canadian Transport Lawyers Association:
David Blair, Lawyer, Gagné Letarte;
Dean Saul, Lawyer, Gowling Lafleur Henderson.

Tuesday, May 7, 2002

From the Competition Bureau:
André Downs, Deputy Commissioner of Competition, Competition Policy Branch;
Gwill Allen, Senior Economist and Strategic Policy Advisor, Competition Policy Branch;
Joseph Monteiro, Economist, Competition Policy Branch.

Tuesday, May 28, 2002

From the Airport Ground Transportation Association:
Ross Ferguson, President.

Wednesday, May 29, 2002

From the Canadian Urban Transit Association:
Michael Roschlau, President and Chief Executive Officer;
Brian Leck, Honorary Counsel.

Wednesday, June 5, 2002

From the National Advisory Council on Aging:
Patricia Raymaker, Chairperson;
Louise Plouffe, Manager, Knowledge Development Section, Division of Aging and Seniors, Health Canada.

Wednesday, June 12, 2002

From the Saskatchewan Department of Highways and Transportation:
Carl Neggers, Assistant Deputy Minister, Policy and Planning Division.

From the Saskatchewan Transportation Company:
Jim Hadfield, President and Chief Executive Officer.

Second Session, Thirty-Seventh Parliament

Tuesday, November 26, 2002

From Groupe Orléans Express:
Sylvain Langis, President and Chief Executive Officer.

LE SÉNAT DU CANADA

THE SENATE OF CANADA

LE TRANSPORT PAR AUTOCAR AU CANADA

Rapport du Comité sénatorial permanent
des transports et des communications

Présidente
L'honorable Joan Fraser

Vice-président
L'honorable Leonard Gustafson

Décembre 2002

MEMBRES

L'honorable sénateur Joan Fraser, *présidente*

L'honorable sénateur Leonard Gustafson, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams
Michel Biron
Catherine S. Callbeck
* Sharon Carstairs, C.P. (ou Fernand Robichaud, C.P.)
Joseph A. Day
J. Trevor Eyton
B. Alasdair Graham, C.P.
Janis G. Johnson
Laurier L. LaPierre
* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Gerard A. Phalen
Mira Spivak

* Membres d'office

L'honorable sénateur Bacon était présidente du Comité au cours de la première session de la trente-septième Législature, et l'honorable sénateur Oliver était vice-président. Les honorables sénateurs Adams, Atkins, Baker, P.C., Biron, Callbeck, Carstairs, C.P. (ou Robichaud, C.P.), Comeau, Eyton, Forrestall, Gustafson, Jaffer, LaPierre, Lawson, Lynch-Staunton (ou Kinsella), Maheu, Phalen, Spivak et Watt étaient membres du Comité ou ont participé à ses travaux sur cette étude au cours de cette session.

Personnel de recherche :
Martin Brennan, conseiller spécial du Comité
Joseph P. Dion, division de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement

Nota : Michel Patrice et Richard Maurel étaient greffier du Comité à différents moments au cours de la première session de la trente-septième Législature.

Le greffier du Comité

Till Heyde

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 30 octobre 2002 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Lapointe,

Que le Comité sénatorial permanent des transports et des communications soit autorisé à examiner pour en faire rapport les enjeux stratégiques touchant l'industrie du transport interurbain par autocar;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le vendredi 20 décembre 2002; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la première session de la trente-septième législature soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

NOTA : À l'exception du dernier paragraphe, qui n'était pas inclus dans la version originale, cet ordre de renvoi est identique à celui que le Sénat a approuvé le mercredi 26 septembre 2001, en adoptant le cinquième rapport du Comité (présenté le mardi 25 septembre 2001), pour autoriser cette étude au cours de la première session de la trente-septième Législature.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos de la Présidente 1

Liste des recommandations 3

1. Introduction 5

2. Contexte 9
   - 2.1 La réglementation économique de l'autocar 12
   - Boîte : Réglementation et déréglementation économiques du transport 13
   - 2.2 La politique nationale des transports 17
   - 2.3 Le secteur 18
   - 2.4 Tentatives de convenir d'une politque 20
   - 2.5 La sécurité 21

3. Les audiences du Comité 23

4. Enjeux 25
   - 4.1 Les chiffres 25
   - 4.2 Achalandage et perspectives 28
   - 4.3 La politique nationale des transports 30
   - 4.4 La réglementation, l'interfinancement et la déréglementation 32
   - 4.5 Autocars, fourgonnettes et dessertes rurales 36
   - 4.6 Les subventions 39
   - 4.7 Les passagers handicapés 42
   - 4.8 La sécurité des autocars 43
   - 4.9 La concentration de la propriété 44
   - 4.10 Les autocars nolisés 44
   - 4.11 Le consensus sur la déréglementation est-il possible? 46
   - 4.12 Les questions écologiques 47
   - Boîte : Impact écologique de l'autocar 48

5. Options pour l'avenir 51
   - 5.1 Options réglementaires 51
   - 5.2 Options pour les dessertes éloignées 53
   - 5.3 Options pour la sécurité 54
   - 5.4 Options financières 54
   - 5.5 Options écologiques 55

6. Recommandations 57
   - 6.1 Réglementation économique 57
   - 6.2 Garanties de desserte des petites localités et des régions rurales 58
   - 6.3 Passagers handicapés 59
   - 6.4 La sécurité 59
   - 6.5 Questions plus larges concernant l'autocar 60
   - 6.6 Consensus sur la réglementation des autocars 61

Annexe A : Lettre de l'honorable David Collenette, C.P., député, à l'honorable sénateur Lise Bacon 63
Annexe B : Article cinq de la *Loi sur les transports au Canada* 65
Annexe C : Bibliographie choisie 67
Annexe D : Structures du secteur 69
Annexe E : Frais d'utilisation et Agence des routes 71
Annexe F : Témoins 73

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Ce rapport est déposé au Sénat à la deuxième session de la trente-septième Législature, mais le lecteur doit savoir que presque tout le travail préparatoire a eu lieu durant la session précédente.

Cette étude a été déclenchée suite à une lettre reçue du Ministre des Transports au milieu de 2001. Ce sont les sénateurs qui étaient membres du Comité durant la première session de la trente-septième Législature qui ont tenu la plupart des audiences sur ce sujet et qui ont étudié le dossier en détail. Lorsque le Sénat a demandé au Comité de terminer l'étude durant la nouvelle session, les membres nouvellement nommés ont profité de la sagesse et du savoir acquis par leurs prédécesseurs.

Notre rapport est le produit du Comité actuel, même s'il n'aurait pas vu le jour sans le précieux travail de nos prédécesseurs dont il s'inspire. C'est donc le Comité actuel qui est seul responsable de son contenu.

Au nom de tous mes collègues du Comité, je désire donc reconnaître notre lourde dette envers les sénateurs qui ont participé de façon si diligente à cette étude, à la présente session et surtout à la session précédente. Je tiens à saluer particulièrement le travail du sénateur Lise Bacon, présidente du Comité durant la session précédente, et du sénateur Donald Oliver, qui en était vice-président. Le nom des autres sénateurs qui ont participé à l'étude durant l'une ou l'autre session figure à la première page contenue dans ce rapport.

L'honorable Joan Fraser
Présidente du Comité

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que la réglementation économique du transport extraprovincial par autocar soit modifiée et impose au plus une inversion du fardeau de la preuve pour l'accès au marché, à la manière du régime instauré pour le camionnage en 1987, et qu'on évalue après cinq ans la pertinence de poursuivre la déréglementation par un examen formel.

   Ce régime de fardeau de preuve inversé, adéquatement assorti d'exigences en sécurité et responsabilité, devrait comporter un moyen de dissuader les contestations frivoles faites à l'encontre de demandeurs de permis.

2. Le Comité recommande un modeste programme de subvention, peut-être de l'ordre de 30 millions de dollars par année, pendant la période de transition. Le programme, qui serait soumis à l'évaluation quinquennale formelle, servirait à créer des dessertes locales en région, avec de petits véhicules, à la condition de pouvoir en prouver le besoin et d'avoir l'aide de la collectivité, du gouvernement provincial ou d'une entreprise locale.

3. Le Comité recommande que le fédéral et les provinces examinent sérieusement les problèmes des handicapés qui se déplacent en autocar, pour s'assurer que les dispositions de l'énoncé de politique de la *Loi sur les transports au Canada* sont respectées.

4. Le Comité recommande que le fédéral et les provinces examinent le *Code national de sécurité* afin que les petits autobus et les fourgonnettes susceptibles d'être utilisés pour le transport public soient visés par le *Code* et que les critères d'entretien, les normes de formation des chauffeurs et d'autres aspects essentiels de la sécurité soient largement annoncés et puissent être appliqués.

5. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les provinces envisagent une collaboration pour trouver comment le Canada pourrait bénéficier davantage des avantages écologiques de l'autocar, en particulier dans le contexte du Protocole de Kyoto sur le changement climatique. Le Comité recommande également une étude plus large des coûts et bénéfices propres aux divers modes de transport.

6. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réévalue la nécessité d'un consensus entre tous les gouvernements et les intervenants avant de donner suite à une politique sur l'autocar.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport concerne les autocars : pas les autobus que les Canadiens prennent tous les jours pour se rendre au travail, mais bien les véhicules interurbains qui leur permettent d'aller visiter des parents, de commencer un nouvel emploi, de retourner à l'école, de partir en vacances ou de se faire soigner. Les autocars transportent environ 14 millions de passagers par an au Canada.

Au départ, il faut reconnaître que les autocars sont un moyen de transport essentiel dans notre pays. Pour de nombreux Canadiens, en particulier les jeunes, les aînés, les moins nantis et les habitants des régions éloignées, l'autocar est l'un des moyens de transport les plus disponibles, voire le seul. Dans bien des cas, ceux qui doivent voyager n'ont tout simplement pas accès à une auto.

L'autocar, comme on l'a dit au Comité dessert des milliers de localités de toute taille au pays, contrairement au train qui s'arrête dans quelques centaines de gares et à l'avion qui se pose dans quelques dizaines d'aéroports. Le réseau d'autocar est comme une toile reliant les localités du Canada, des petits villages aux grandes villes. Il fait en sorte que tous les Canadiens, autant les ruraux qui veulent aller en ville que les citadins qui souhaitent se rendre à la campagne, profitent d'une mobilité à la grandeur du pays et peuvent profiter de toutes ses possibilités. L'autocar est relativement bon marché; il est rapide, commode et écologique.

Au fil des ans, l'autocar a vu sa part de marché et son achalandage diminuer. Cela est lié à divers facteurs : hausse des revenus et de la propriété de l'automobile (taux de motorisation); urbanisation; expansion des réseaux de transport en commun urbain hors des villes; système de réglementation qui date des années 1930. Le Comité a été invité à considérer ces facteurs et à trouver des façons d'assurer la survie et la prospérité de ce moyen vital de transport public dans l'avenir.

Le Comité a examiné des questions comme les effets de la participation de l'État au transport par autocar, pour savoir si la réglementation aide ou nuit au secteur, et s'il lui est nécessaire de continuer à réglementer pour maintenir certaines dessertes parmi les moins achalandées.

Les membres du Comité ne sont pas tous d'accord sur ce point, mais la majorité conclut que l'État devrait se retirer graduellement de la réglementation des tarifs et permettre à terme que les normes de service et les prix soient régis par la concurrence. En même temps, le Comité au complet craint beaucoup que cela laisse des routes non desservies, généralement dans les régions même du pays qui ont le plus besoin de l'autocar.

Le Comité présente donc des recommandations qui visent à encourager les promoteurs à prendre leur place avec des véhicules convenant au service, comme des mini-fourgonnettes, afin de prouver ce qu'ils peuvent faire. Le rapport recommande également des subventions en régions rurales pour faciliter l'adaptation durant la transition.

Nous formulons également des avis sur les problèmes éprouvés par les voyageurs handicapés, et une recommandation à leur intention. La propriété des compagnies, la sécurité et les politiques nationales sur le transport sont également abordés dans le rapport.

Le Comité a eu de la difficulté à élaborer des suggestions sur la façon que les Canadiens pourraient pleinement profiter des avantages écologiques de l'autocar. Même si l'autocar est un moyen efficace de transport des personnes, la plupart des Canadiens font leurs déplacements interurbains en auto. La commodité, le confort et l'intimité de l'auto rendent très difficile de persuader les usagers de laisser leur voiture à la maison. Le Comité n'a pas entendu suffisamment de témoignages au sujet des options comme la facturation des routes pour pouvoir formuler des recommandations précises, mais nous retenons que cette idée appelle une étude plus poussée.

Le rapport donne le contexte de l'autocar et offre des références à ceux qui voudraient approfondir le sujet. Notre rapport est donc à la fois une introduction pour ceux qui sont intéressés au développement du potentiel de ce moyen de transport – usagers, écologistes et citoyens préoccupés par le monde rural – et un guide qui aidera ceux qui ont des responsabilités dans le domaine – le fédéral, les provinces, les territoires et les compagnies – à réaliser le plein potentiel des autocars.

2. CONTEXTE

En mai 2001, le Ministre des Transports l'honorable David Collenette, a demandé à la présidente du Comité sénatorial permanent des transports et des communications à l'époque, l'honorable Lise Bacon, que le Comité examine les facteurs qui conditionnent le transport par autocar, afin d'intervenir sur ce dernier et d'aboutir à une situation saine, efficace et concurrentielle dans ce secteur.[1] Le Ministre a fourni au Comité un document d'orientation de Transports Canada sur le transport par autocar au Canada, daté de mars 2001.[2]

En juin 2001, le Ministre a rencontré le Comité pour expliciter sa demande. L'étude qu'il suggérait couvrirait l'autocar interurbain et l'autocar nolisé, notamment les services qui transportent des passagers sur des distances moyennes et longues. Il a affirmé que jusqu'à 1987, l'autocar longue distance transportait davantage de passagers au Canada que les compagnies aériennes – en effet, en 1970, il avait assuré 46 millions de voyages, plus que l'avion et le train combinés. En 2001, le nombre de voyages était tombé à 14 millions, l'automobile particulière accaparant aujourd'hui plus de 90 % des déplacements interurbains.

> ***« Pendant des années, les provinces réglementaient l'industrie de l'autocar de la même façon. Elles contrôlaient les nouveaux venus dans le secteur et…les tarifs….Tout cela a changé au cours des 15 dernières années. Certaines provinces ont toujours des contrôles économiques très stricts, d'autres les ont assouplis et d'autres encore les ont complètement éliminés. »***
> L'hon. David Collenette, C.P., député, Ministre des Transports, le 6 juin 2002

Le Ministre a souligné que l'autocar est un moyen de transport utile, écologique, souple et très disponible, mais qu'il perd constamment du terrain face à la concurrence. Il a posé au Comité deux grandes questions : quelles sont les possibilités d'inverser le

---

1 Cette lettre, en date du 16 mai 2001, est jointe en Annexe A.

2 Transports Canada, *L'industrie canadienne du transport par autocar : Document d'orientation*, mars 2001.

déclin à long terme dans l'achalandage de l'autocar et quelle devrait être la place de l'autocar dans la stratégie globale du Canada pour contrer les problèmes écologiques causés par les transports?

Le Ministre a ensuite fourni d'autres informations, en particulier sur la réglementation économique, abordée dans ce chapitre du rapport. Il a souligné que, lors des tentatives précédentes de corriger la situation, le gouvernement fédéral a fait clairement savoir qu'il n'avait nullement l'intention de changer les règles économiques régissant l'autocar tant qu'il n'y aura pas consensus parmi les provinces et les entreprises. Il a ensuite posé plusieurs questions plus précises qu'il aimerait voir abordées par le Comité :

> ***« ...la fragmentation réglementaire que connaît présentement l'industrie de l'autocar est de toute évidence une source de préoccupation. »***
> Rapport du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada, cité par Guylaine Roy, Transports Canada, le 11 février 2002

- Les différences entre les régimes provinciaux qui sont apparues au cours des ans, ont-elles nui au transport par autocar et au public voyageur?
- Dans l'affirmative, comment pourrait-on corriger la situation?
- Quelles sont les conséquences stratégiques possibles de la concentration du secteur depuis dix ans?
- La réglementation économique de l'industrie est-elle encore un outil approprié?
- L'autocar traditionnel, à horaire fixe, est-il encore le meilleur moyen de transport en commun en région et vers les petites localités? Quelles sont les autres options possibles?

Le Ministre a résumé en demandant au Comité de prescrire une « ordonnance » pour soigner les maux du transport par autocar au Canada, moyen de transport utile affligé d'un long déclin.

Ce rapport ne contient pas énormément de détails à ce chapitre, car la majeure partie de l'information est facilement disponible ailleurs. Par exemple, Transports Canada produit un rapport annuel très riche en information sur les divers modes de transport.[3] Ce rapport contient des renseignements sur la structure de l'industrie, les revenus et l'historique de l'achalandage par segment et donne la liste des principaux transporteurs et leurs résultats financiers.

Le document d'orientation de mars 2001 de Transports Canada est également accessible au public et détaille des éléments comme la structure de l'industrie, sa situation financière, l'achalandage des autres modes de transport, les données écologiques sur les véhicules et la réglementation.

> ***« ...dans certaines provinces où il y a une forte réglementation économique, il y a quand même abandon de services dans les secteurs ruraux ou les marchés à faible densité. »***
> Émile Di Sanza, Transports Canada, le 11 février 2002

Plusieurs études importantes et autres publications disponibles permettent de dresser un tableau de l'industrie du transport en autocar. Elles couvrent la période récente au Canada et portent également sur la déréglementation économique du transport longue distance par autocar en Grande-Bretagne et aux États-Unis. L'Annexe C contient les titres de bon nombre de ces études et rapports.

Les prochaines parties de cette section abordent certaines questions clé qui ont rapport avec l'industrie du transport par autocar.

---

[3] Voir, par exemple, Transports Canada, *Les transports au Canada 2001 : Rapport annuel*.

2.1 La réglementation économique de l'autocar

Il est à noter que la réglementation économique et la réglementation de la sécurité sont deux choses complètement différentes.[4] Dans la présente étude, personne ne propose quelque allégement que ce soit à la réglementation de la sécurité. Néanmoins, le Comité a quelques observations à faire sur ce sujet plus loin.

Il est question de la réglementation économique du transport. Il s'agit essentiellement pour le gouvernement de fixer des règles sur la manière dont les affaires peuvent être conduites. Dans le cadre de discussions stratégiques sur le transport, le terme « réglementation économique » est souvent assimilé à « réglementation ». Mais soyons clairs – il n'est pas question de la sécurité.

> ***« Il faut bien comprendre qu'un régime réglementaire assez complexe est nécessaire si l'on veut atteindre les objectifs de l'interfinancement. »***
> Bill Waters, Université de la Colombie-Britannique, le 25 mars 2002

La réglementation n'a pas à être blanche ou noire. À un extrême, on trouve la réglementation stricte comportant l'interfinancement, à l'autre, un régime où l'accès est déréglementé, où un transporteur peut offrir le service qu'il veut, à la condition qu'il respecte les normes de sécurité et d'assurance.

En déréglementant le camionnage extraprovincial par la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, le gouvernement fédéral a modifié les règles afin de permettre aux provinces de réglementer le camionnage extraprovincial uniquement en utilisant l'inversion du fardeau de la preuve. Dans ce système, tout transporteur souhaitant obtenir un permis peut en faire la demande à l'office provincial. Des tiers peuvent s'y opposer à condition de prouver que le service serait contraire à l'intérêt public. Si cette preuve n'est pas faite, l'office provincial est tenu de délivrer le permis.

---

[4] Voir l'encadré sur la page suivante qui contient une analyse de la réglementation et de la déréglementation économiques du secteur du transport.

Réglementation et déréglementation économiques du transport

Contrairement aux autres modes de transport, l'autocar est visé par une réglementation économique. La présente étude se demande au premier chef s'il s'agit de la meilleure méthode. Afin d'éclairer le lecteur qui aborde ce sujet pour la première fois, voici un résumé des principes qui s'appliquent à l'industrie et des expressions couramment utilisées.

- **La réglementation économique** ne vise pas la sécurité. Elle permet au gouvernement de choisir les entreprises qui exploiteront des dessertes (réglementation de l'accès) et de décider comment elles mèneront leurs affaires.
- Peuvent être réglementés : les services (route, horaire, matériel) et les tarifs (réglementation des prix et des services).
- Les pouvoirs publics tendent à autoriser des tarifs qui permettent un rendement raisonnable sur l'investissement et en ce sens l'exploitant est assuré d'un bénéfice.
- Le pouvoir public accorde souvent au promoteur un permis pour une route rentable à condition qu'il assure également une ou plusieurs dessertes non rentables. Le transporteur qui utilise les profits qu'il fait sur une route rentable pour en subventionner d'autres fait de l'« interfinancement ».

Avec la réglementation économique, un nouvel arrivant doit souvent démontrer à l'organisme compétent que l'« intérêt public » sera servi s'il obtient son permis d'exploitation. Il s'agit d'un processus long et coûteux qui aboutit souvent à l'échec du postulant. Les entrepreneurs déjà présente peuvent contester l'admission du nouveau et leur intérêt leur dicte habituellement de s'opposer vivement à l'accroissement de la concurrence. Dans bien des codes de la route provinciaux, le critère de l'intérêt public repose sur la démonstration « de commodité et de nécessité publiques ».

- Avec la **déréglementation économique,** le gouvernement autorise tout transporteur à entrer dans le secteur, à condition qu'il satisfasse aux exigences du permis et de la sécurité.
- Au lieu du critère d'intérêt public devant un organe quasi-judiciaire, l'entreprise doit satisfaire un « test d'aptitude » posé par des fonctionnaires. Typiquement, un postulant doit faire la preuve qu'il possède un permis d'exploitation, des assurances suffisantes et la stabilité financière.
- Dans certaines lois, l'aptitude consiste à être « prêt, apte et disposé » à fournir les services visés.
- Un gouvernement peut choisir de ne pas superviser tous les éléments de la conduite des affaires; par exemple, il peut réglementer les prix mais pas la fréquence du service; l'accès mais pas les prix.
- La réglementation peut donc être considérée comme un éventail de mesures; c'est pourquoi on parle de réglementations « partielles » ou « simplifiées ».
- Un moyen terme pour l'accès au marché consiste à laisser un nouvel arrivant prendre sa place à moins qu'un acteur existant ne s'y oppose et prouve, devant un tribunal quasi-judiciaire, que le service proposé n'est pas dans l'intérêt public. Il s'agit du test de l'intérêt public sauf que, dans ce cas-ci, le fardeau de la preuve incombe à l'intimé plutôt qu'au postulant : c'est le « fardeau de la preuve inverse ».
- Les tenants de la réglementation économique font valoir qu'elle garantit stabilité et équité; ses détracteurs prétendent qu'elle ne fonctionne pas et que sa seule utilité est de protéger ceux qui sont déjà sur le marché.

Cela est très différent d'une situation où le fardeau de la preuve incombe au demandeur, formule employée aujourd'hui pour les transporteurs dans les régimes réglementés. Dans le cas des camions, la mesure de 1987 a été prise à titre provisoire sur la voie d'une déréglementation économique complète qui devait suivre dans les cinq ans.

> ***« ...nous sommes d'avis que, dans l'établissement de la réglementation économique du transport par autocar, le dogme a pris le dessus sur l'évaluation réfléchie. À nos yeux, la question n'a pas fait l'objet d'études sérieuses, si on excepte le rapport de KPMG commandé par l'industrie du transport par autocar. »***
> Roger Pike, Greyhound Canada, le 26 mars 2002

Dans les années 1950, les tribunaux ont établi que la réglementation économique des transporteurs dont les autocars franchissent les limites provinciales et la frontière (appelée parfois autocars extraprovinciaux) était de responsabilité fédérale, même dans les cas où la compagnie n'avait qu'une partie de ses opérations à l'extérieur de sa province d'attache.[5] Toutes les activités de la compagnie étaient visées par la réglementation économique fédérale.

Cependant, le gouvernement fédéral du jour, mal préparé pour assumer cette responsabilité, a décidé de la déléguer aux provinces, qui disposaient du personnel et des

---

5 Voir la décision en date du 22 février 1954 du Comité judiciaire du Conseil privé dans le cas *Procureur général de l'Ontario* c. *Winner* [1954] A.C. au sujet d'un appel d'une décision de la Cour suprême du Canada (voir *Winner* c. *S.M.T. (Eastern)* [1951] R.C.S., décision rendu le 22 octobre 1951). Cette question est examinée dans le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada (*Directions : Le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, 1992, volume 4, chapitre 16, pp 1367-1472, analyse du secteur de l'autocar interurbain à horaire fixe au Canada, Annexe A).

institutions pour s'en charger. Pour ce faire, il a adopté la première *Loi sur les transports routiers*, en 1954. Des changements apportés à cette loi, les plus récents en 2001, ont maintenu cette délégation. Les provinces sont donc entièrement libres de contrôler ou non les tarifs des autocars et les conditions d'accès au marché.

> ***« L'un des inconvénients majeurs de vouloir réglementer davantage l'industrie des transports, c'est que, de nos jours, les gouvernements n'ont pas la capacité et la compétence professionnelles pour le faire efficacement....Donc, même si on peut soutenir en théorie qu'il faut continuer de réglementer certains secteurs, en pratique nous avons dépassé le point jusqu'auquel une réglementation peut être efficace... ».***
> Richard Soberman, Université de Toronto, le 28 mars 2002

Cette situation pourrait changer par simple mesure législative, comme ce fut le cas en 1987, lorsque le Canada a entrepris la déréglementation économique du camionnage extraprovincial.

Certaines provinces maintiennent la réglementation économique de certains aspects du transport par autocar, de sorte que l'autocar demeure dans ces provinces le seul moyen de transport interurbain, tant de passagers que de marchandises, dont l'État contrôle les tarifs.

La réglementation peut consister à poser les conditions de démarrage d'une entreprise : le promoteur doit alors justifier la nécessité de ses services devant un office. D'autres exploitants qui desservent déjà ces routes peuvent fort bien contester une demande. Le permis accordé au demandeur peut être assorti de limites sur les tarifs, la fréquence du service et les conditions d'abandon des routes accordées. L'interfinancement entre les routes rentables et les routes non rentables peut également être une condition de l'octroi d'un permis, et le tarif exigé peut correspondre à l'attente de revenu total et au rendement financier convenu pour l'entreprise en cause.

Dans d'autres provinces, les autocars ne sont pas sujets à la réglementation économique, et la seule condition nécessaire pour offrir un service est que le demandeur dispose d'un autocar sécuritaire et d'une assurance adéquate. Les compagnies sont alors libres d'établir leurs tarifs et leur horaire. On dit parfois alors que le demandeur est « prêt, apte et disposé » à offrir le service.

> ***« ...ce que nous faisons en réalité en ce moment dans la réglementation des autocars, c'est de l'interfinancement. Nous essayons d'interfinancer entre gens pauvres. »***
> Barry Prentice, Université du Manitoba, le 26 mars 2002

L'Île-du-Prince-Édouard, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont entièrement déréglementé les tarifs, les routes et l'accès au marché; la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et la Nouvelle-Écosse exercent une réglementation économique importante. Il reste relativement peu de contrôles économiques en Ontario, en Alberta, au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et Labrador et au Yukon. Il en résulte un régime inégal d'un bout à l'autre du pays.

> ***« D'après un rapport du groupe KPMG de 1999 sur les conséquences de la déréglementation du transport régulier par autocar, 10 p. 100 des utilisateurs de ce service au Canada sont des aînés....Les 10 p. 100 de ces voyageurs qui sont des aînés représentent environ 23 p. 100 de tous les aînés canadiens, soit un sur quatre....L'autocar est pour beaucoup d'entre eux le seul moyen de se déplacer d'une ville à une autre parce que le coût de ce type de transport est relativement abordable. »***
> Bill Gleberzon, Association canadienne des individus retraités, le 28 mars 2002

2.2 La politique nationale des transports

La principale loi régissant le transport au Canada est la *Loi sur les transports au Canada* de 1996. Elle s'applique avant tout aux aspects économiques de l'exploitation des chemins de fer et des compagnies aériennes et précise les attributions de l'Office des transports du Canada, organe fédéral de réglementation économique, qui ne participe pas directement à l'établissement des tarifs pour les marchandises et les passagers d'avion, aujourd'hui déréglementés au Canada.

> ***« Depuis longtemps, les personnes vivant en milieu rural d'ici font valoir la nécessité de bénéficier de services publics et privés d'une qualité équivalente à celle offerte en ville. Personne ne conteste le fait que pour vivre et s'épanouir, une collectivité a besoin d'un minimum de services et d'équipements, ce qu'on appelle le seuil de sociabilité. »***
> Jean-Pierre Fournier, Solidarité rurale du Québec, le 20 février 2002

L'article 5 de la *Loi,* qui traite de la politique nationale des transports, est particulièrement pertinent pour cette étude et s'applique à tous les modes de transport de responsabilité fédérale. Cet énoncé est reproduit à l'Annexe B du rapport. Citons en partie le premier paragraphe : « la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viable et efficace…est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs » et « ces objectifs sont plus susceptibles de se réaliser en situation de concurrence de tous les transporteurs, à l'intérieur des divers modes de transport ou entre eux… »

> ***« …[le Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada a affirmé] qu'en faisant appel au jeu de la concurrence et des forces du marché on est mieux à même qu'en recourant à un contrôle exercé par le gouvernement de mettre en place des services efficaces et utiles qui tiennent compte des préférences des voyageurs et des expéditeurs. Il s'agit là de l'objectif avoué de la politique canadienne des transports. »***
>
> Bill Waters, Université de la Colombie-Britannique, le 25 mars 2002

2.3 Le secteur

> ***« Il y a un conflit ou des chevauchements, à mon avis, entre les services commerciaux de transport interurbain par autocar et certains services dispensés dans les banlieues éloignées par les sociétés de transport urbain....Les autocars interurbains, qu'ils fassent ou non l'objet d'une réglementation, sont essentiellement des entreprises commerciales. Ils doivent recouvrer leurs coûts et être rentables. Pour différentes raisons tout à fait légitimes, les sociétés de transport urbain sont subventionnées. Par conséquent, lorsque les marchés se chevauchent, il y a un conflit. Voilà des sociétés ayant pour mandat de perdre de l'argent qui concurrencent des services qui, pour survivre, doivent en gagner. »***
> Bill Waters, Université de la Colombie-Britannique, le 25 mars 2002

Le transport par autobus et autocar compte trois segments : l'autocar interurbain, le transport scolaire et le transport en commun urbain, mais ce Comité a étudié presque exclusivement l'autocar. Ce segment comprend des sous-segments, comme les autocars nolisés et d'excursion, mais c'est le service interurbain qui transporte des passagers payants qui nous intéresse avant tout dans cette étude. En juin 2001, quand il s'est adressé au Comité, le Ministre a souligné que le réseau interurbain dessert des petites localités et bon nombre des régions éloignées du pays, et il a qualifié le réseau de « fragile ».

L'autocar à horaire fixe existe dans toutes les provinces et territoires à l'exception du Nunavut. Les dessertes sont essentiellement régionales.[6] Il existe un réseau national exploité par les compagnies de Laidlaw dont Greyhound, Grey Goose et Voyageur Colonial. Ces compagnies exploitent un réseau à partir de Montréal et du sud de l'Ontario

---

[6] Voir le tableau dans l'annexe D intitulé « Services d'autocars réguliers canadiens représentatifs/dessertes 1999 ».

jusqu'au Pacifique, ainsi que des services locaux et régionaux considérables en Ontario, au Manitoba, en Alberta et en Colombie-Britannique. Elles vont également aux États-Unis. Dans son mémoire soumis au Comité à l'appui de sa comparution le 26 mars 2002 à Calgary, Greyhound Canada Transportation Corporation a indiqué que Greyhound Canada détenait alors 40 % de l'achalandage de l'autocar à horaire fixe au Canada et que la part du marché total du groupe Laidlaw était inférieure à 45 %.

> ***« Le principal problème au Canada actuellement c'est qu'il n'y a pas de concurrence. Pourquoi n'y a-t-il pas de commercialisation ou de service novateur? C'est une société en faillite qui exploite nos services interurbains réguliers au Canada. Elle n'a ni l'argent ni les ressources nécessaires du point de vue de la mise en marché pour faire la promotion du service, et d'ailleurs elle ne le veut pas. C'est pour cela que le nombre de passagers diminue. Il n'y a pas de concurrence. C'est un monopole. »***
> Michael Colborne, Pacific Western Transportation, le 12 février 2002

D'autres compagnies ont des opérations plutôt provinciales ou régionales : Orléans Express au Québec, Coach Canada en Ontario et Pacific Western, basé en Alberta.

Laidlaw a établi sa position dominante assez récemment à la suite d'une restructuration et une consolidation qui a lieu depuis 10 ans.[7] Elle a acquis en 1997 la Canadian Greyhound Transportation Corporation, important transporteur, puis US Greyhound en 1998. En 2000, elle se portait acquéreur du reste de Penetang-Midland, aboutissement d'une opération entamée en 1998. Il résulte de ces transactions une concentration de propriété sans précédant dans le secteur.

Laidlaw a déclaré de grosses pertes en 1999 et 2000. En juin 2001, elle a déposé des demandes volontaires de réorganisation en vertu du code de la faillite aux États-Unis et de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers de compagnies*, au Canada. Les

---

7 Voir le tableau dans l'annexe D intitulé « Restructuration de l'industrie après 1988 ».

informations récentes concernant la situation financière de la compagnie, avec les revenus, le passif et l'actif au Canada et aux États-Unis, figurent au rapport trimestriel de la compagnie daté du 31 mai 2002.[8]

Le document d'orientation de Transports Canada indique que le transport par autocar à horaire fixe a généré des revenus de 236 millions de dollars en 1999; les revenus d'exploitation des autocars nolisés se sont élevés à 305 millions de dollars. Les revenus des services à horaire fixe oscillent entre 235 millions et 270 millions de dollars depuis 10 ans, mais les revenus du secteur des autocars nolisés sont en hausse.

> ***« En 73 ans d'existence, Greyhound a toujours généré des profits...Obtenons-nous un rendement massif? Non, mais nous faisons nos frais, et nous disposons de fonds suffisants pour renouveler notre parc. Nous sommes une filiale à propriété exclusive, de sorte que nous ne publions pas de renseignements financiers détaillés. »***
> Roger Pike, Greyhound Canada, March 26, 2002

Le ratio d'exploitation est une mesure courante du rendement d'une compagnie de transport. C'est le rapport entre les dépenses d'exploitation et les revenus, exprimé en pourcentage; moins le ratio est élevé, meilleur est le rendement. Dans son rapport annuel de 2000, Transports Canada indique un ratio d'exploitation de 85,1 % pour l'autocar, ce qui, de l'avis du Ministère, représente un bon rendement financier et constitue une amélioration par rapport aux 91,6 % de 1994.[9]

2.4 Tentatives de convenir d'une politique

Depuis 12 ans, on a tenté à plusieurs reprises de convenir d'une nouvelle orientation pour l'autocar. Les changements apportés à la *Loi sur les transports routiers* en 1987 n'ont rien fait pour l'autocar, mais ont amorcé la déréglementation économique

---

8 Le rapport est affiché au site www.laidlaw.com.

9 Transports Canada, *Les transports au Canada en 2000 : Rapport annuel*, p. 184.

du camionnage longue distance et amené certaines provinces à déréglementer volontairement l'autocar.

Des groupes fédéraux-provinciaux-sectoriels se sont rencontrés à plusieurs reprises vers 1995; ils se sont entendus sur la déréglementation du transport par autocar nolisé, mais non sur celle du service à horaire fixe.[10] Tout récemment, en mars 1999, le projet de loi C-77 (1ère session, 36ème Législature) proposait de changer la *Loi de 1987 sur les transports routiers* pour retirer aux provinces le pouvoir de réglementer les routes interprovinciales et internationales. Mais ce projet de loi a été abandonné à cause des objections de plusieurs provinces. Les détails de ces discussions se trouvent en bonne partie dans les publications énumérées à la bibliographie de l'Annexe C.

Notre Comité a été invité à entreprendre cette étude en partie au moins parce qu'il avait beaucoup examiné les modifications apportées en 2001 à la *Loi de 1987 sur les transports routiers* en matière de sécurité, et parce qu'on pensait qu'une institution étrangère au débat sur la déréglementation économique pourrait fournir de nouvelles perspectives et rapprocher les parties d'une entente.

> ***« Nous pouvons jeter un coup d'œil du côté de l'industrie du camionnage, qui a été déréglementée, et que je sache….Nous déplaçons plus de marchandises à un coût inférieur que par le passé. »***
> Barry Prentice, Université du Manitoba, le 26 mars 2002

2.5 La sécurité

Au Canada, les normes de construction des véhicules à moteur, dont les normes de sécurité, sont de responsabilité fédérale; une fois le véhicule sur la route cependant, sa sécurité est régie avant tout par le code de la route de la province.

---

10 Groupe de travail canadien sur les autocars, *Rapport au Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière*, octobre 1996.

Afin de coordonner la sécurité partout au pays, et motivés par les préoccupations pour la sécurité au début de la déréglementation du camionnage, les ministères des Transports fédéral et provinciaux ont rédigé un *Code national de sécurité* pour les véhicules commerciaux en 1987.

Le *Code* est un recueil de règlements et normes préparé conjointement sous le parrainage du Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé.[11] Il vise à uniformiser davantage la réglementation de la sécurité. Il contient 15 normes sur des questions comme les permis de conduire, les tests des chauffeurs, les normes médicales, le chargement, l'entretien des véhicules, l'inspection routière et les audits des installations. La norme 14 couvre la mesure du respect de l'ensemble du code par les transporteurs.

Les changements apportés récemment à la *Loi de 1987 sur les transports routiers* ont donné force de loi *Code national de sécurité.*[12] Lorsque les nouvelles dispositions seront en vigueur, elles permettront d'incorporer les règlements provinciaux au *Code* par référence à la *Loi.* Celle-ci permet également au Ministre des Transports de passer des accords de sécurité avec les provinces afin de permettre à des fonctionnaires d'établir la cote de sécurité des transporteurs extraprovinciaux. Les transporteurs en infraction peuvent à terme perdre leur cote de sécurité et devoir cesser leurs opérations. Le *Code* s'applique également aux compagnies d'autocar extraprovincial.

En septembre 2001, le Ministre a annoncé un fonds de 17,8 millions de dollars pour aider les provinces et les territoires à mettre le *Code* en œuvre. Cela favorisera l'harmonisation et contribuera à l'application de la loi sur les routes, qui est du ressort des provinces et des territoires.

---

11 Le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé est une association de fonctionnaires fédéraux et provinciaux chargés des routes et du transport routier.

12 Le projet de loi S-3, *Loi modifiant la Loi de 1987 sur les transports routiers et d'autres lois en conséquence,* a reçu la sanction royale le 14 juin 2001 (Lois du Canada (2001), chapitre 13), mais n'a pas encore été proclamé. En plus des ses mesures concernant le Code, l'article 1 changera le nom de la *Loi de 1987 sur les transports routiers* à la *Loi sur les transports routiers.*

3. LES AUDIENCES DU COMITÉ

Le Comité a choisi de recueillir les commentaires de trois grands groupes intéressés par le transport interurbain par autocar : les utilisateurs, les transporteurs et les agences de réglementation. Des audiences ont été tenues à Ottawa et dans de grandes villes du pays. De plus, le Comité a entendu les avis de trois universitaires reconnus comme experts du domaine.

Pour se faciliter la tâche, le Comité a produit un document d'information contenant diverses questions et divers enjeux qu'il a mis sur Internet. Ce document avait pour but de guider les témoins afin qu'ils puissent préparer leur présentation. Les questions suggérées ne se voulaient pas exhaustives, car le Comité s'attendait à ce que beaucoup d'autres soient soulevées avant la fin de l'étude, ce qui s'est avéré.

Un effort particulier a été déployé pour entendre les usagers de l'autocar. Les usagers, réputés être moins nantis financièrement, sont en grande partie les étudiants, les autres jeunes et les aînés. Pour cette raison, le Comité a invité les groupes d'aînés, les groupes d'étudiants, les associations représentant les personnes pauvres et les représentants des municipalités de toutes les régions du pays à participer. Les organismes fédéraux intéressés par les questions régionales et les personnes âgées ont également été invités. Les aînés étaient particulièrement désireux de participer, mais les organisations étudiantes semblaient avoir des préoccupations plus pressantes et davantage liées aux études.

Les usagers et leurs représentants estiment généralement que le service d'autocar est important et que le service pourrait être amélioré. Ils craignent que le service ne se détériore, soit en raison des tendances démographiques et économiques, soit à cause d'une modification du régime réglementaire. De nombreux témoins de ces groupes estiment que la réglementation économique est nécessaire pour permettre l'interfinancement des routes à faible densité. Beaucoup ont été impressionnés par une

étude de KPMG commandée par l'industrie de l'autocar en 1998.[13] Certains intervenants qui avaient profité de services novateurs, notamment le service de mini-fourgonnettes dans les Maritimes, voyaient l'avenir avec plus d'optimisme.

Les transporteurs sont partagés au sujet de la réglementation économique. Certains transporteurs relavant d'agences réglementaires limitant l'arrivée de nouveaux acteurs font valoir que le statu quo, loin d'être idéal, est relativement bon et que tout changement serait un saut dans l'inconnu. Certains transporteurs frustrés dans leurs tentatives d'étendre leurs activités ont plaidé vigoureusement en faveur d'une libéralisation du marché. Des associations de transporteurs et l'association des avocats spécialisés dans le domaine du transport ont refusé de prendre position, étant donné que leurs clients comptent aussi bien des tenants que des adversaires de la réglementation et de la déréglementation.

Des représentants de trois gouvernements provinciaux ont comparu et huit autres ont fait parvenir des mémoires. Certains préconisent la déréglementation ou l'ont déjà réalisée. D'autres prônent la prudence face à d'éventuels changements. Peu de gouvernements, voire aucun n'a défendu le statu quo. Cela peut s'expliquer par le fait que ces mêmes gouvernements tentent depuis dix ans d'harmoniser leurs régimes.

Les observateurs du milieu du savoir ont présenté un vigoureux plaidoyer pour la déréglementation. Pour eux, ses avantages économiques sont clairs et les bienfaits supposés d'un régime réglementé sont imaginaires, les véritables conséquences étant l'appauvrissement du service et la léthargie du secteur.

---

13 Cette étude, intitulée *Les incidences de la déréglementation sur le transport interurbain par autocar*, a été préparée pour l'Association canadienne de l'autobus. La version originale en anglais est en date de décembre 1998 et la version française est en date de décembre 1999.

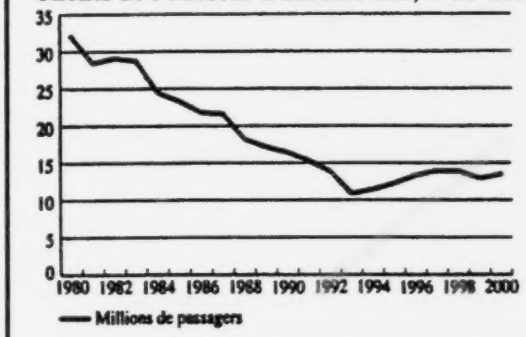
4. ENJEUX

De nombreux enjeux sont apparus au cours de l'étude. Voici les principaux, suivis d'une brève analyse. Les conclusions du Comité figurent ici. Les recommandations du Comité sont présentées à la section six de ce rapport.

4.1 Les chiffres

Les rapports annuels de Transports Canada depuis cinq ans et le document d'orientation mentionné au début du rapport indiquent que l'achalandage du transport interurbain par autocar est passé de 32 millions de passagers en 1980 à 14 millions environ aujourd'hui, avec stabilisation depuis quatre ans. Les chiffres semblent conformes à ceux qui indiquent les autocars-kilomètres,[14] l'utilisation de l'équipement et d'autres paramètres.

Clients de l'autocar à horaire fixe, 1980-2000



Source : Transports Canada, *Les transports au Canada, 2001 : Rapport annuel*, p. 138, fondé sur des renseignements de Statistiques Canada.

Le rapport de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, publié en 1992, concluait à des baisses substantielles de l'achalandage des autocars au cours des années précédentes et un groupe fédéral-provincial de sous-ministres en est arrivé à une conclusion semblable dans un rapport produit en 1996.[15] Beaucoup de

---

14 Les autocars-kilomètres sont une mesure de l'utilisation des véhicules qui intéressent donc les exploitants alors que les voyageurs-kilomètres mesurent l'achalandage des autocars.

15 Voir le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Directions : Le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, 1992, volume 4, chapitre 16, pp 1465-1472, analyse du secteur de l'autocar interurbain à horaire fixe au Canada, Annexe A; et Conseil des ministres responsables de transports et de la sécurité routière, *Rapport au Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière*, octobre 1996.

témoins ont affirmé avoir craint des abandons de routes au début des années 90 et même des transporteurs ont parlé d'un « déclin » durant cette période.[16]

Dès le début de l'étude, les transporteurs ont été mal à l'aise avec les chiffres fournis. Ils affirment qu'il n'y a pas vraiment de diminution d'achalandage sur les routes interurbaines, et que la confusion provient de la façon dont les passagers d'autocar étaient comptés dans les années 70, alors que l'on comptabilisait des parcours d'à peine 5 kilomètres comme déplacements interurbains. Selon eux, les fusions municipales et la croissance du transport en commun urbain ont rendu les comparaisons bancales.

Les données produites au fil des ans peuvent présenter certains problèmes; Statistique Canada l'admet et améliore ses méthodes de cueillette. Pour sa part, le Comité reconnaît qu'il y a eu diminution de l'achalandage et accepte les données fournies par le Ministre des Transports, en reconnaissant qu'il s'agit d'une bonne approximation de la réalité.

Cette diminution n'était pas inattendue. Il y a eu des changements marqués dans la répartition de la population du pays au fil des ans : l'urbanisation s'est accentuée, le taux de motorisation

> ***« Notre population est passée d'environ 15 millions vers le milieu du siècle à un peu plus de 30 millions aujourd'hui....***
> ...
> ***« [L]a population était principalement rurale jusqu'aux années 20 et 30....À partir de 1951, nous assistons à une urbanisation rapide du pays, la population urbaine connaissant une forte croissance et la population rurale restant constante. Aujourd'hui, environ 80 p. 100 de la population est classée comme urbaine.***
> ...
> ***« ...[il y a eu] une augmentation très marquée, particulièrement au cours des années 50 et 1960, passant de 40 p. 100 des ménages...à un peu plus de 80 p. 100 aujourd'hui.***
> ...
> ***« [M]ême chez les ménages âgés, la proportion des propriétaires de voitures est passée de 11,5 p. 100 en 1980 à environ 17 p. 100.. »***
> Douglas Norris, Statistiques Canada, le 11 février 2002

---

16 Voir W.D. Haire, *Background Report on the Substantial Relaxation of the Bus Economic Regulatory Framework*, décembre 1994.

a progressé radicalement et le niveau de vie a également augmenté. Pour ce qui est de notre étude, une des questions est de savoir si d'autres facteurs, comme le maintien de la réglementation économique d'une bonne partie du transport par autocar, peuvent également avoir joué un rôle dans la diminution.

> ***« Nous avons conclu de ces lectures et de notre participation à divers comités que la cause principale de la disparition d'un grand nombre de services, et par suite de la diminution du nombre de passagers, c'est l'automobile. »***
> Harry Gow, Transport 2000, le 20 février 2002

Pour compléter ce tableau, Transports Canada indique dans son rapport 2000 que le train (à l'exclusion du train de banlieue) a transporté environ 4 millions de passagers en 1999 et l'avion, près de 27 millions sur les vols intérieurs. Quant à l'automobile, les chiffres concernent tout le transport, y compris les déplacements de banlieue, mais il n'est pas fourni de données sur les voyages interurbains. Cependant, des études antérieures révèlent que 85 % des voyages interurbains de moins de 500 kilomètres sont faits en voiture, proportion qui donne la mesure modeste des modes de transport publics. À cause de ce déséquilibre, une réduction modeste du nombre de personne voyageant en automobile aurait un effet relatif très important pour les moyens de transport publics.

CONCLUSION

Après avoir diminué pendant quelques dizaines d'années, l'achalandage de l'autocar semble s'être stabilisé à quelque 14 millions de voyageurs par année depuis quatre ans.[17] La diminution est due à plusieurs facteurs : augmentation de l'utilisation de la voiture, urbanisation de la population, diminution du prix des billets d'avion sur certains trajets, conditions économiques nouvelles et peut-être un cadre réglementaire qui ne favorise pas l'innovation.

---

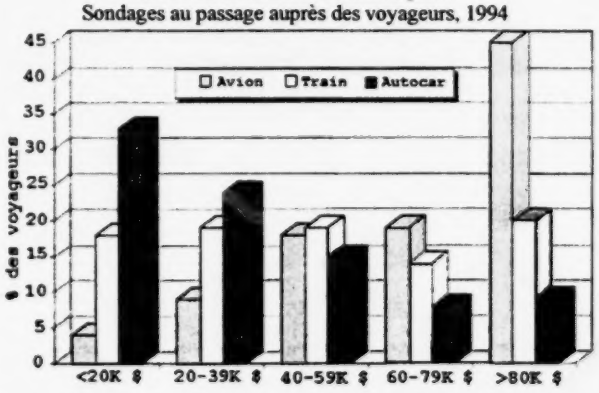
17 Selon le rapport annuel de Transports Canada de 1996, le chiffre équivalent pour 1950 était de 72 millions de passagers. Voir *Les transports au Canada en 1996 : Rapport annuel*, pp. 101-103.

4.2 Achalandage et perspectives

Les aînés et les étudiants sont les groupes cibles que la plupart des témoins ont identifiés devant nous comme la clientèle principale de l'autocar.[18] Il est reconnu que les usagers de l'autocar à horaire fixe comptent parmi les usagers les moins fortunés du transport en commun. Le Comité dispose de chiffres de 1994 qui révèlent que plus de la moitié des passagers en autocar dans le corridor Québec-Windsor disposent d'un revenu familial annuel inférieur à 40 000 dollars et que 32 % disposent de moins de 20 000 dollars. Une étude plus récente citée par l'Association canadienne de l'autobus établit à plus de 60 % la part des passagers « moins nantis » et à 42 % la part de voyageurs au seuil ou sous le seuil de la pauvreté.[19]

> ***« Comme vous le savez peut-être, Halifax est la ville canadienne qui connaît la croissance démographique la plus rapide. Cela est notamment imputable au fait que tous nos aînés quittent le milieu rural pour déménager à Halifax, et cela en raison de services des transports insuffisants. Ils ne peuvent respecter leurs rendez-vous à moins de passer la nuit. »***
> Joan Lay, Corporation canadienne des retraités intéressés, Nouvelle-Écosse, le 21 février 2002

Profil des revenus des voyageurs
Étude sur le corridor du train rapide :
Sondages au passage auprès des voyageurs, 1994



Source : Document d'orientation de Transports Canada de mars 2001, p. 5.

---

18 Voir, par exemple, les témoignages du Comité, le 11 février 2002 (Douglas Norris).

19 Voir l'étude de KPMG du décembre 1999 intitulée *Les incidences de la déréglementation sur le transport interurbain par autocar*, aux pp. 33 et 35.

Néanmoins, des personnes plus fortunées choisissent l'autocar quand il est rapide et commode. En se rendant d'Ottawa à Montréal par autocar au début des audiences, les membres du Comité ont été surpris de voir combien de personnes descendaient à Dorval pour pendre l'avion. Le service entre Edmonton et Calgary est lui aussi très populaire auprès de la clientèle d'affaires.

Le Comité a examiné les tarifs. Ceux-ci sont-ils demeurés élevés à cause de la réglementation et y a-t-il des gens qui prendraient l'autocar s'il coûtait moins cher? Les témoins ne se sont pas plaints de tarifs trop élevés, mais certains, en Nouvelle-Écosse par exemple, ont quand même affirmé qu'ils étaient plus élevés que pour les fourgonnettes.[20] L'interfinancement, là où il existe, gonfle certainement les tarifs sur les routes achalandées, et l'absence de concurrence sur beaucoup de routes réglementées (et sur certaines qui ne le sont pas) contribue probablement à maintenir les tarifs élevés et à freiner les mesures novatrices de marketing.

> ***« la zone de quotidienneté s'est élargie au cours de la fin du XX^e^ siècle, notamment parce que les services publics sont regroupés dans les villes centres et qu'aujourd'hui, sept ruraux sur dix ne travaillent pas là où ils vivent. »***
> Jean-Pierre Fournier, Solidarité rurale du Québec, le 20 février 2002

CONCLUSION

L'autocar répond certainement à un besoin. La plupart de ses clients, mais pas tous, font partie des moins nantis de la société. Comme peu de choses ont changé depuis longtemps dans le transport par autocar et son encadrement, et que tous les facteurs responsables de la baisse de l'achalandage agissent encore, il n'y a pas de raison de prévoir l'inversement de la tendance dans les années à venir, à moins de changements au cadre institutionnel ou de mesures destinées à encourager l'usage de l'autocar.

---

20 Témoignages du Comité, le 21 février 2002 (Olive Bryanton).

4.3 La politique nationale des transports

> ***« Nous pensons que c'est un produit des années 20 — une relique du passé. La réglementation économique étouffe l'innovation, alourdit le coût des activités de l'entreprise et empêche la croissance dans l'industrie du transport-passagers. »***
> Michael Colborne, Pacific Western Transportation, le 12 février 2002

La section 2.2 de ce rapport a déjà indiqué que la *Loi sur les transports au Canada* encadre la politique fédérale sur les transports, fondé essentiellement sur la concurrence. On trouve une autre référence à cette politique au paragraphe 3(1) du projet de loi S-3, adopté en 2001, qui modifie la *Loi de 1987 sur les transports routiers*.[21] Ce paragraphe indique que l'une des objectifs de la *Loi de 1987 sur les transports routiers* est de réaliser la politique nationale des transports, formulée à l'article 5 de la *Loi sur les transports au Canada*, à l'égard des transporteurs extraprovinciaux. Cela dit, on peut affirmer que la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, qui permet la réglementation économique assez stricte de plusieurs provinces, se contredit en ce qui concerne les autocars.

> ***« Malgré la réglementation économique, de nombreuses localités canadiennes ont perdu des services réguliers qui n'étaient pas rentables. »***
> Mark Hannah, Pacific Western Transportation, le 12 février 2002

Ces dernières années, la plupart des modes de transport ont été déréglementés au Canada. Cela fait partie d'une tendance mondiale. La déréglementation du transport ferroviaire de marchandises est aujourd'hui complète, et ni les tarifs, ni l'accès au marché pour l'avion ne sont réglementés au Canada, même s'il existe des restrictions à la propriété des transporteurs. Le transport maritime n'a jamais été beaucoup réglementé.

---

21 Comme déjà signalé, le projet de loi S-3 a été adopté au cours de la première session de la trente-septième Législature, mais les changements à la *Loi de 1987 sur les transports routiers* qu'il prévoit n'ont pas encore été proclamés.

La déréglementation du camionnage a commencé avec la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, et a imposé l'inversion du fardeau de la preuve pour l'accès au camionnage extraprovincial comme mesure de transition à la déréglementation complète. Le camionnage intraprovincial a été déréglementé à la faveur de l'Accord sur le commerce intérieur de 1994; le lien législatif entre le camionnage extraprovincial et intraprovincial dans la *Loi de 1987 sur les transports routiers* a été supprimé en janvier 2000.

Par conséquent, si on laisse de côté les autobus urbains, qui appartiennent généralement aux municipalités et sont très subventionnés, la réglementation qui s'applique aux autocars pourrait être considérée comme une anomalie. C'est le seul secteur à être protégé de la concurrence dans une grande partie du pays.

Plusieurs témoins ont parlé de la nécessité d'une stratégie nationale visant les passagers qui fournirait un cadre à la réglementation des autocars.[22] D'autres ont affirmé que la *Loi sur les transports au Canada* contient un énoncé clair et non équivoque,[23] même si certains ont affirmé que le gouvernement fédéral lui-même ne respecte pas toujours ce qu'il prêche, en subventionnant VIA Rail par exemple.

CONCLUSION

Certains témoins ont réclamé une politique de l'autocar, mais la *Loi sur les transports nationaux* de 1996 contient un énoncé clair de politique fédérale visant tous les modes de transport qui relèvent du Parlement fédéral. Il est difficile d'envisager une politique unique sur les autocars si cet énoncé contredit les principes énoncés dans la loi existante.

---

22 Témoignages du Comité, le 20 février 2002 (Sylvain Langis, Brian Crow, Romain Girard et Roger Gervais).

23 Témoignages du Comité, le 12 février 2002 (Michael Colborne).

4.4 La réglementation, l'interfinancement et la déréglementation

La réglementation du transport a commencé à la fin du XIX[e] siècle pour les chemins de fer et s'est élargie dans les années 1920 et 1930 au transport routier commercial. Elle a été instaurée pour protéger les consommateurs des prix usuraires et de la discrimination et empêcher la concurrence destructrice entre transporteurs.

> ***« À nos yeux, la déréglementation du transporteur par autocar est une solution en quête d'un problème. »***
> Rogert Pike, Greyhound Canada, le 26 mars 2002

Les compagnies devaient justifier leurs tarifs ou hausses de tarif devant une commission ou un tribunal qui utilisait souvent leur rendement financier comme critère pour les autoriser. Les concurrents étaient souvent exclus pour stabiliser un marché. La fréquence du service et son abandon étaient également réglementés, de même que l'équipement utilisé.

> ***« Nous ne sommes pas nécessairement des défenseurs du statu quo. Nous savons que certaines entreprises, à travers le Canada, qui ont à traverser les territoires de différentes provinces ont, sur le plan administratif, à faire face à différents régimes d'une province à l'autre. »***
> Sylvain Langis, Association canadienne de l'autobus, le 20 février 2002

On mettait comme condition à la desserte d'une route rentable celle d'une route non rentable, dont les pertes soient épongées partiellement par les profits de la route rentable. C'est ce mécanisme qu'on appelle l'interfinancement.

Ce genre de réglementation existe toujours dans certaines provinces pour l'autocar, avec l'acceptation implicite du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi de 1987 sur les transports routiers*. Lors de ses déplacements, le Comité a notamment entendu parler du régime de réglementation strict du Québec et de la Colombie-Britannique et du régime un peu plus flexible de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario.

Plusieurs témoins, et la plupart des compagnies d'autocar, sont d'accord avec le régime actuel.[24] Les usagers, surtout en région, reconnaissent que le service actuel n'est pas idéal, mais craignent qu'un changement de réglementation ne donne lieu à l'abandon de certaines routes interfinancées, entraînant la perte de mobilité des habitants de la région visée.[25] Ils ont indiqué qu'une certaine forme d'indemnisation serait justifiée si cela se produisait.

> ***« De plus, l'État doit être conscient qu'une déréglementation du transport par autobus provoquerait un chaos qu'aucune initiative locale ne pourrait dompter. »***
> Jean-Pierre Fournier, Solidarité rurale du Québec, le 20 février 2002

Il est difficile d'établir l'importance de l'interfinancement. Un témoin de l'Association canadienne de l'autobus a indiqué au Comité qu'environ 10 % de ses revenus servent à cette fin.[26] Le document d'orientation fourni par le Ministre suggère que, dans le corridor Québec-Windsor, 15 % des passagers se déplacent depuis ou vers de petites localités et forment le groupe profitant le plus de l'interfinancement.

> ***« ...je puis vous dire qu'en moyenne, au Canada, 10 p. 100 environ de notre chiffre d'affaires sert à l'interfinancement. Chez nous, 12 p. 100 environ de notre chiffre d'affaires total nous permet de subventionner les liaisons non rentables. »***
> Sylvain Langis, Association canadienne de l'autobus, le 20 février 2002

---

24 Voir, par exemple, les témoignages du Comité, le 20 février 2002 (Hugo Gilbert et Normand Parisien) et le 26 mars (Roger Pike)

25 Voir, par exemple, les témoignages du Comité, le 20 février 2002 (Martine Rioux) et le 25 mars 2002 (Hans Cunningham).

26 Témoignages du Comité, le 20 février 2002 (Sylvain Langis).

Les critiques de la réglementation stricte font valoir qu'elle étouffe la concurrence, maintient les tarifs à des niveaux plus élevés que nécessaire, élimine une bonne partie de la volonté dont naît l'innovation, tend à prévenir l'emploi du matériel le mieux adapté comme les petites fourgonnettes, et garantit la rentabilité même des compagnies les plus léthargiques.[27]

> ***« ...s'il y a un marché, quelqu'un va fournir le service. Ce service peut se faire avec des petites camionnettes ou être assuré par l'exploitant local d'autobus scolaires....S'il y a un marché, quelqu'un viendra combler le besoin. S'il n'y a pas de marché, il n'y aura pas de service. »***
> Michael Colborne, Pacific Western Transportation, le 17 février 2002

En utilisant les données des compagnies, Transports Canada a tenté d'établir une relation entre les dessertes à achalandage fort et faible et l'interfinancement.

Catégories de parcours d'autocars et clientèle en 1998

Catégories de parcours (rentabilité et densité de clientèle)	nombre de parcours	% de parcours	Trajets (millions)	% of voyages
Parcours les plus rentables, à très forte densité	15	11	2,8	40
Parcours rentables, à densité moyenne	42	32	2,7	38
Parcours marginaux, à faible densité	41	31	1,2	17
Parcours non rentables, à très faible densité	34	26	0,4	5
Totaux	**132**	**100**	**7.1**	**100**

Source : Document d'orientation de Transports Canada de mars 2001, p. 15, d'après une étude de KPMG, *Les incidences de la déréglementation sur le transport interurbain par autocar*, décembre 1999. Ce tableau contient des renseignements provenant de six autocaristes.

Transports Canada conclut ce qui suit :

Ces données font voir que le nombre de voyageurs à faible revenu susceptibles d'être touchés par des changements dans les services à faible densité est bien inférieur à celui des voyageurs à faible revenu au sujet

---

27 Témoignages du Comité, le 25 mars 2002 (Bill Waters) et le 26 mars 2002 (Barry E. Prentice).

desquels on pourrait supposer qu'ils paient des tarifs plus élevés sur les parcours profitables pour permettre de maintenir les services interfinancés.[28]

De plus, la réglementation a un impact hors de la province. Le transporteur d'une province réglementée peut envahir librement le marché de la juridiction non-réglementée voisine, mais l'inverse n'est pas vrai. Le premier transporteur est donc avantagé injustement. Un représentant de l'Alberta nous a même affirmé que sa province serait prête à une déréglementation complète sans les pratiques restrictives de la Colombie-Britannique.[29] Les transporteurs ontariens ont parlé de problèmes résultant de réglementation légère de leur province comparée à la réglementation stricte du Québec.[30]

CONCLUSION

D'un bout à l'autre du pays, la réglementation économique est assez variée, stricte dans certaines provinces, assez faible dans d'autres et inexistante dans certaines. Cela cause des problèmes entre provinces étant donné l'avantage injuste dont jouissent certains transporteurs offrant des services dans la province voisine déréglementée, sans qu'il n'y ait réciprocité.

Dans les provinces strictement réglementées, l'interfinancement est courant. Les compagnies obtiennent un permis pour les routes rentables à condition qu'elles desservent des routes non rentables. Cette mesure répond à un besoin, mais il s'agit d'un outil assez grossier pour maintenir les dessertes en région, qui entraîne des tarifs plus élevés que nécessaire sur les routes rentables, limite la concurrence sur celles-ci et dépend d'une réglementation complexe. Un témoin a affirmé que l'interfinancement fait en sorte que les pauvres subventionnent les pauvres.[31]

Beaucoup d'usagers de l'autocar en milieu rural s'inquiètent de l'effet de la déréglementation sur les routes interfinancées. Ils craignent une perte généralisée de service et doutent des gains d'efficience promis face au danger de l'abandon complet des dessertes. Nul doute que, s'il y avait perte de service, on réclamerait à cor et à cri l'intervention de l'État et le rétablissement du service. Le Comité croit que, dans plusieurs cas, les petits exploitants occuperaient le créneau avec du matériel différent dans bien des cas, mais il pense également que le gouvernement devrait être prêt à financer modestement l'établissement de services d'autocar

---

28 Document d'orientation de mars 2001 de Transports Canada, p. 15.
29 Témoignages du Comité, le 26 mars 2002 (Peter Dawes).
30 Témoignages du Comité, le 28 mars 2002 (James Devlin).
31 Témoignages du Comité, le 26 mars 2002 (Barry E. Prentice).

communautaires ou d'autres solutions acceptables.

Le Comité voit un certain mérite à une déréglementation partielle, avec inversion du fardeau de la preuve, pour les nouveaux postulants, analogue à la formule de déréglementation du camionnage en 1987. Cela offre certains avantages de la déréglementation tout en maintenant un peu d'interfinancement. Après une période d'essai de l'inversion du fardeau de la preuve (cinq ans pourrait être raisonnable), on pourrait l'évaluer et décider de maintenir le système ou de pousser plus loin la déréglementation.

4.5 Autocars, fourgonnettes et dessertes rurales

En français, un autocar est un autobus qui sert au déplacement interurbain de voyageurs qui ont payé leur passage d'une façon ou une autre. Chacun connaît l'autobus urbain et l'autobus scolaire jaune, qui sont d'autres modes de transport routier en commun. Notre étude s'intéresse essentiellement aux autocars qui voyagent entre les zones urbaines, et qui pourraient être des services à horaire fixe ou nolisés.

> ***« Comment l'itinéraire sur Macoun pourrait-il survivre? Probablement qu'une personne de l'endroit exploiterait un service de transport à bon marché ou une navette, et les voyageurs, qui ne seraient pas pour la plupart des gens d'affaires, téléphoneraient à l'avance. »***
> Barry Prentice, Université du Manitoba, le 26 mars 2002

L'autocar est généralement un véhicule assez confortable de 40 sièges ou plus. Les gouvernements et le public sont moins portés à accepter les petits véhicules qui transportent des passagers entre les

> ***« En août 1995, le ministre des Transports de l'Ontario de l'époque, le regretté Al Palladini, annonçait que 400 localités ontariennes avaient perdu des services malgré la réglementation économique. »***
> James Devlin, Coach Canada, le 28 mars 2002

villes ou le long de routes rurales relativement peu fréquentées, même s'il est relativement facile d'exploiter une mini-fourgonnette de 5 ou 7 passagers (assimilée à un véhicule privé, un taxi ou un autocar).[32]

> ***« Dans le passé, lorsqu'on considérait le transport par autobus, nous envisagions toujours des véhicules à 40 places. Ça n'est tout simplement pas approprié. Nous commençons à songer à d'autres solutions, plus viables et novatrices... »***
> Olive Bryanton, Fédération des personnes âgées de l'Île-du-Prince-Édouard, le 21 février 2002

Aux fins de la réglementation économique, il n'y a pas de définition fédérale de l'autocar. Le paragraphe pertinent de la *Loi de 1987 sur les transports routiers* traite simplement des situations où la loi provinciale exige un permis pour une entreprise d'autocar, sans définir le véhicule. La loi provinciale donne cependant des définitions. Le *Code de la route* ontarien définit *autobus* : véhicule automobile conçu pour le transport de 10 passagers ou plus et utilisé pour transporter des personnes. La loi albertaine sur le transport motorisé définit l'autobus comme un véhicule destiné à transporter plus de 12 personnes, mais permet à la Commission du transport motorisé de la province de désigner tout autre véhicule comme autobus, au besoin.

Par conséquent, pour notre propos, un autobus ou autocar peut être ce qu'en fait la province, et on peut présumer que la définition inclut les mini-fourgonnettes dans certaines situations.

---

32 Témoignages du Comité, le 17 avril 2002 (Donna Mitchell). Le Secrétariat rural (un organisme fédéral chargé de veiller à ce que les politiques nationales soient bénéfiques pour les collectivités rurales) fait une distinction utile entre trois catégories de collectivités rurales : celles qui sont adjacentes à une grande ville, celles qui sont situées au Canada profond et celles qui sont éloignées. Chaque catégorie a ses besoins distincts dans le domaine des transports et des transports en commun.

Les fourgonnettes ont attiré l'attention du Comité en Nouvelle-Écosse : il y en a beaucoup, comptant jusqu'à 9 sièges, qui servent au transport à horaire fixe dans différentes régions.[33] La Nouvelle-Écosse a une réglementation assez stricte mais ces véhicules y échappent ainsi qu'à la réglementation économique, tout en étant légaux Ils offrent une souplesse impossible aux gros autocars. Les témoins de la province ont indiqué qu'on prévoit de nouveaux règlements pour soumettre les fourgonnettes à une norme de sécurité plus élevée que lorsqu'il s'agit d'un véhicule privé, mais qu'on ne désire pas imposer de réglementation économique des services qu'elles offrent. Ils ont affirmé que les fourgonnettes sont très populaires et qu'il y aurait une levée de boucliers si on tentait de limiter le service.

> ***« ...les navettes sont plus commodes et offrent un plus grand choix pour ce qui est des heures de départ et des endroits où elles peuvent venir vous chercher et vous laisser descendre. »***
> Stephanie Sodero, Ecology Action Centre, le 21 février 2002

> ***« Les gens de l'Île doivent utiliser leur voiture ou des taxis, ou s'organiser avec un parent ou un ami...***
> ***...***
> ***« À part l'autocar, on peut emprunter le service de navette, que personnellement, je trouve excellent. Il existe actuellement quatre services privés de navette qui font l'aller-retour entre Charlottetown et Halifax. »***
> Connie Auld, Centre de vie active pour les aînés, le 21 février 2002

Dans d'autres provinces comme l'Ontario, des fourgonnettes offrent parfois un transport à moindre tarif que l'autocar. Contrairement à la situation en Nouvelle-Écosse, il faut l'approbation de l'organe de réglementation; à défaut de l'obtenir, les exploitants ne s'occupent guère de sécurité non plus.

---

33 Témoignages du Comité, le 21 février 2002 (Don Stonehouse).

Voilà un dilemme de la réglementation. Elle peut encourager les opérations illégales à offrir des services en matière de transport avec peu, sinon aucun, contrôle de la qualité et de la sécurité. Si la réglementation économique permettait un accès plus facile au marché, les transporteurs auraient peut-être intérêt à améliorer l'entretien des véhicules et à les doter de meilleurs chauffeurs, et leurs prix demeureraient fort probablement moins chers que ceux des grands autocars. Plusieurs témoins ont fait valoir ce point devant le Comité.[34]

CONCLUSION

Les autobus et autocars sont définis dans les codes de la route des provinces, mais la définition du plus petit véhicule n'est pas toujours uniforme. Il existe clairement d'autres options pour certaines dessertes que l'autocar de 40 places ou plus. Les petites fourgonnettes utilisées en Nouvelle-Écosse et en Alberta par certaines petites entreprises sont l'exemple d'une approche différente au transport interurbain. Il convient de porter une attention accrue à la définition de l'autocar et l'inclusion des petits véhicules dans le *Code national de sécurité* est nécessaire.

Le Comité ne peut qu'envisager les fourgonnettes et les minibus comme une option réaliste sur les routes éloignées aujourd'hui desservies par des autocars interfinancés. Il serait également sans doute possible de combler un vide de cette façon, en offrant un transport communautaire dans des régions éloignées aujourd'hui non desservies. Ce qui semble faire défaut c'est une réglementation appropriée, peut-être un incitatif économique et un mode d'application de règles de sécurité pour écarter les exploitants dangereux et non qualifiés.

4.6 Les subventions

Les subventions font partie de l'histoire des transports au Canada, mais depuis dix ans elles ont sensiblement baissé ou disparu, bien que certaines existent toujours. Au

---

[34] Voir, par exemple, les témoignages du Comité, le 25 mars 2002 (Bill Waters) et le 26 mars 2002 (Barry E. Prentice).

cours de l'exercice 2000-2001, le gouvernement fédéral a subventionné directement l'exploitation des traversiers dans les provinces de l'Atlantique à hauteur de près de 70 millions de dollars et a fourni 231 millions de dollars à VIA Rail.[35]

Il n'y a pas de subventions fédérales aux autocars, mais le Comité a appris qu'il y a quelques petites subventions provinciales pour l'autocar au Québec, et un témoin à Montréal a décrit un programme provincial de rabais sur le carburant.[36]

Dans le rapport annuel de Transports Canada, le total des subventions fédérales directes et ce qu'on qualifie de « subventions et contributions » a totalisé 609 millions de dollars durant l'exercice 2000-2001. Cela inclut les sommes précitées ainsi que des versements aux aéroports et pour la location de wagons-trémies servant au transport de céréales par chemin de fer. Les subventions et contributions sont surtout des paiements aux provinces en vertu des accords sur les routes et totalisent environ 152 millions de dollars par an. D'importantes subventions sont versées au transport en commun urbain partout dans le pays par les provinces et les municipalités. Là où la desserte entre en compétition avec celles des autocars, les exploitants de ces derniers pourraient avoir des problèmes.

> ***« ...grâce aux progrès de la technologie de l'information, et notamment des communications sans fil, il serait si simple de mettre au point des systèmes d'information utilisant l'Internet. Les gens pourraient ainsi organiser eux-mêmes leurs déplacements entre deux points, en combinant l'autocar et le train, ou en prenant deux autocars ou un seul, en utilisant comme critère soit la durée du déplacement, soit le coût du voyage.***
>
> ...
>
> ***« C'est...un domaine dans lequel le gouvernement fédéral pourrait, à un coût minime, mettre au point un système d'information accessible à l'échelle régionale ou nationale à titre de service offert aux voyageurs. »***
>
> Richard Soberman, Université de Toronto, le 28 mars 2002

---

35 Transports Canada, *Les transports au Canada, 2001 : Rapport annuel*, p. 10.

36 Témoignages du Comité, le 20 février 2002 (Romain Girard).

L'examen de nouvelles mesures, comme des minibus communautaires pour compenser l'impact d'une déréglementation de l'autocar, soulève le problème des sources et du niveau du financement. Il est difficile d'évaluer de façon précise ce que coûterait un programme d'aide communautaire. Une possibilité serait de subventionner l'exploitation. C'est ce que fait le fédéral actuellement pour VIA Rail et les traversiers, bien que les gouvernements préfèrent souvent verser des montants forfaitaires en capital plutôt que de contribuer en permanence à l'exploitation.

Statistique Canada a évalué le revenu total du transport par autocar à horaire fixe à 236 millions de dollars en 1999.[37] La desserte des régions éloignées représenterait environ 15 % de l'achalandage total. Comme on l'a déjà mentionné, un exploitant a dit au Comité qu'environ 10 % des revenus sont consacrés au financement des dessertes en région éloignée. Cependant, beaucoup de régions rurales sont actuellement dépourvues de service et il faudra davantage d'études pour déterminer l'ampleur de la demande nationale à ce chapitre.

CONCLUSION

Il y a conflits entre les exploitants d'autocars et ceux qui offrent des services subventionnés, le plus souvent l'État. Un conflit oppose des exploitants d'autocars à VIA Rail, qui leur fait concurrence dans certaines régions. D'autres surgissent là où le transport en commun subventionné, comme le train GO dans la région torontoise, se rend bien en dehors de la zone urbaine et enlève une partie de sa clientèle à l'autocar. Étant donné l'achalandage des autocars et l'importance des dessertes rurales à faible densité en régime d'interfinancement, on pourrait défendre l'idée d'un modeste programme de subventions destinées à promouvoir des dessertes rurales par autocar correctement structurées, afin d'atténuer les problèmes éventuels d'une déréglementation nationale accrue.

---

37 Voir le document d'orientation de Transports Canada de mars 2001, pp 20-21.

4.7 Les passagers handicapés

> ***« On essaie de développer l'accessibilité touristique et culturelle pour montrer à l'industrie comment accueillir les personnes à capacité physique restreinte. »***
> André Leclerc. Kéroul. le 20 février 2002

Il est question des déplacements des handicapés dans l'énoncé de principe de l'article 5 de la *Loi canadienne sur les transports* et la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada a examiné des questions connexes en 1992. La Commission royale a recommandé que l'on aspire à donner à tous les voyageurs un accès sûr, raisonnablement confortable et digne aux transports en commun, sans égard à leur état physique ou mental.

En réponse à une recommandation analogue, l'Office des transports du Canada œuvre depuis 10 ans à la réalisation de cet objectif. Les témoignages présentés au Comité laissent entendre que tous les transporteurs souhaitent assurément que ce but soit atteint et qu'ils ne ménagent pas les efforts pour l'atteindre. En revanche, il se dégage aussi clairement des témoignages de handicapés qu'il reste encore beaucoup de chemin à faire.[38]

Le Comité a entendu des handicapés lui expliquer les problèmes qu'ils éprouvent sur les autocars. Des autocars sont équipés pour accueillir les fauteuils roulants mais tous les autocars de toutes les routes ne le sont pas. Les voyageurs en fauteuil roulant ont moins de choix pour leurs déplacements. Les terminus urbains sont habituellement accessibles en fauteuil roulant mais de nombreux arrêts ruraux ne le sont pas, ce qui est un autre obstacle aux voyages en autocar.

---

38 Voir, par exemple, les témoignages du Comité, le 20 février 2002 (André Leclerc et Johanne St-Martin) et le 28 mars 2002 (Stephen Little).

CONCLUSION

Étant donné les réalités économiques du secteur de l'autocar, certains exploitants peuvent avoir du mal à offrir le service à tous les passagers, notamment aux handicapés. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une politique nationale en matière de transport; si elle n'est pas réalisée dans le secteur de l'autocar, il faudra prendre des mesures pour le faire à l'avenir.

Le sort des voyageurs handicapés appelle des correctifs. Ces derniers ne devraient pas être obligés de prendre un seul autocar quand plusieurs sont disponibles, un jour donné, et il faudrait que même les petites gares routières offrent les installations de base pour leur mobilité et leur hygiène.

4.8 La sécurité des autocars

La sécurité a été abordée au point 2.5. Le Comité n'a pas entendu beaucoup de doléances au sujet de la sécurité des autocars aux audiences.

Les témoins ont affirmé que les accidents d'autocar sont rares. Il arrive malheureusement des accidents tragiques qui entraînent la mort de 10 ou 20 personnes; cependant, la plupart des années, le nombre de passagers tués dans des autocars n'atteint pas 10. En imposant le *Code national de sécurité* aux autocars, comme cela devrait se faire quand entreront en vigueur les modifications de 2001 à la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, établies par le projet de loi S-3 de la première session de la trente-septième Législature, on ne pourra qu'améliorer la situation.

Le Comité n'est pas aussi sûr lorsqu'il s'agit de petits autocars et de mini-fourgonnettes utilisées pour le transport interurbain. En soi, ces petits véhicules sont moins sécuritaires, mais la plupart des accidents mortels qui les mettent en cause résultent du mauvais entretien ou du manque d'expérience ou de compétences des chauffeurs. Cette question exige de l'attention, et le Comité note que certaines provinces sont intéressées à améliorer les normes de ces véhicules.

CONCLUSION

Les normes de sécurité sont généralement bonnes dans le transport par autocar, et les changements relatifs à la sécurité introduits par les modifications récentes à la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, ainsi que l'application du *Code national de sécurité* amélioreront les choses. Devant la prolifération des services fondés sur de petits autocars et des fourgonnettes, les provinces ont le devoir de réexaminer leurs procédures de sécurité à leur endroit et, comme on l'a dit ailleurs, il faudrait revoir et réviser le *Code national de sécurité* pour y définir la mini-fourgonnette ou d'autres véhicules pouvant servir au transport en commun interurbain.

4.9 La concentration de la propriété

Même s'il existe un niveau important de concentration de la propriété dans les mains d'une seule compagnie, Laidlaw, aucun témoin n'y a vu un grave problème. Les témoins du Bureau de la concurrence y ont fait référence, mais le Bureau semble prêt à vivre avec la situation et à intervenir si elle dégénère.

CONCLUSION

Il y a concentration de propriété dans le transport par autocar, en grande partie sous le contrôle du groupe Laidlaw, qui représente presque 45 % de l'achalandage de l'autocar à horaire fixe. Cela ne semble pas gêner les témoins qui ont comparu devant nous. Le Comité considère qu'il appartient au Bureau de la concurrence d'examiner cette question comme il le juge bon et quand il en décidera.

4.10 Les autocars nolisés

Un autocar nolisé est simplement un autocar qu'un groupe réserve en entier de la même façon que les agents de voyages le font pour des avions complets à destination de

lieux de villégiature. Le service nolisé peut amener des gens en vacances, transporter un groupe local à un match de hockey ou même amener les travailleurs à un site industriel. Le Comité en a eu des exemples lors des audiences.

Le secteur de l'autocar nolisé est en croissance et semble en bonne santé financière au Canada. Il est réglementé dans certaines provinces de la même façon que l'autocar à horaire fixe.

L'autocar nolisé n'est pas le principal objet de la présente étude, mais il y est relié de plusieurs façons. Les mêmes véhicules servent souvent au transport nolisé et au transport à horaire fixe. Le critère du rendement financier utilisé pour approuver un tarif d'autocar à horaire fixe dans un contexte réglementé inclut parfois le rendement financier des opérations nolisées, qui est comptabilisé dans le calcul de l'interfinancement.

> ***« ...on ne peut pas déréglementer uniquement les services nolisés. La déréglementation économique doit se faire simultanément dans le secteur des voyageurs réguliers et dans celui du transport nolisé. »***
> Mark Hannah, Pacific Western Transportation, le 12 février 2002

On a proposé au Comité de déréglementer en premier l'autocar nolisé si la déréglementation entrait progressivement en vigueur. Cependant, des témoins ont fait remarquer qu'un transporteur nolisé déréglementé, avec des billets vendus par un agent de voyages, pourrait faire concurrence à un transporteur réglementé à horaire fixe longue distance en empêchant ce dernier d'abaisser son tarif pour réagir au tarif inférieur du transporteur nolisé.

CONCLUSION

Aux fins de la déréglementation, le Comité estime qu'il faut traiter l'autocar nolisé de la même façon que l'autocar à horaire fixe. Le calcul de l'interfinancement fait parfois intervenir le transport nolisé : un transporteur

nolisé déréglementé risque de concurrencer les services à horaire fixe. Il ne serait pas pertinent de déréglementer isolément l'autocar nolisé si on ne déréglementait pas également les services à horaires fixes.

4.11 Le consensus sur la déréglementation est-il possible?

Devant le Comité en juin 2001, le Ministre des Transports a indiqué que le gouvernement a toujours affirmé n'avoir aucune intention de changer les règles au niveau fédéral à moins d'un consensus parmi les provinces et les transporteurs sur les changements éventuels.

Le Comité ne voit ni consensus, ni même une vague perspective d'y parvenir. La plupart des transporteurs sont fermement en faveur de la réglementation, et certaines provinces ne sont pas pressées de changer la situation. En outre, beaucoup de groupes d'usagers s'inquiètent des effets de la déréglementation et préfèreraient probablement que les choses restent comme elles sont. Au moins une province et quelques exploitants aimeraient que la déréglementation devienne rapidement réalité.[39]

> ***« Nombre d'organisations qui ont comparu devant [le Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada] ont dit qu'il fallait que le gouvernement fédéral montre en quelque sorte la voie. De nombreuses personnes nous ont fait savoir que si nous attendions l'accord des provinces, nous pourrions attendre longtemps. »***
> Bill Waters, Université de la Colombie-Britannique, le 25 mars 2002

Pour que des changements se produisent, il se peut que le gouvernement doive prendre l'initiative, comme ce fut le cas pour le camionnage et d'autres modes de transport après 1987. Cet argument a été présenté au Comité par plus d'un témoin.

---

39 Témoignages du Comité, le 26 mars 2002 (Peter Dawes) et le 12 février 2002 (Michael Colborne) et le 25 mars 2002 (Sheldon Eggen).

CONCLUSION

À l'heure actuelle, une entente est improbable entre tous les intervenants du transport par autocar sur ce qu'il faut faire au sujet de la déréglementation. Les opinions sont trop tranchées et trop éloignées. Si le gouvernement fédéral veut agir, il devra prendre l'initiative et non suivre.

4.12 Les questions écologiques[40]

Les chiffres de Transports Canada indiquent que l'autocar est de loin le moyen le plus écologique pour transporter des personnes, qu'on calcule les émissions de gaz à effet de serre par voyageur-kilomètre ou les voyageurs-kilomètres par litre de carburant. À cet égard, on obtient souvent 110 voyageurs-kilomètres par litre, ce qui correspond en mesures impériales à environ 300 milles par gallon par passager. Selon Transports Canada à nouveau, on constate – peut-être avec étonnement – que l'autocar fait mieux que le train, car les trains de longs parcours sont très lourds et rarement pleins.

> ***« Les émissions, en particulier les émissions de gaz carbonique, sont directement associées à la consommation de carburant. Par conséquent, il est dans l'intérêt national, on peut même dire que c'est presque un intérêt stratégique, de veiller à ce que l'industrie du transport par autocar reste saine, parce que l'autocar est de loin le mode de transport qui offre le meilleur rendement énergétique. »***
> Richard Soberman, Université de Toronto, le 28 mars 2002

En théorie, plus il y a de gens qui voyagent par autocar, plus on économise d'énergie, en supposant bien sûr que ces passagers auraient voyagé par un autre moyen

---

[40] Voir l'encadré sur la page suivante qui contient une analyse de l'impact écologique de l'autocar.

Impact écologique de l'autocar

On sait depuis au moins la Commission royale sur le transport de passagers (qui a présenté son rapport en 1992)* que l'autocar est un moyen de transport écologique; pourtant, il reste que bien des gens sont surpris de l'apprendre. Une méthode employée pour mesurer et comparer les effets environnementaux de divers modes de transport consiste à calculer la quantité de carburant consommée par chaque mode de transport pour transporter un passager sur une distance d'un kilomètre (cela donne la mesure commune de voyageurs-kilomètres par litre de carburant).

Des travaux effectués récemment par Transports Canada** indiquent que le train est plus efficient que l'automobile sur la grand route, en voyageurs-kilomètre par litre de carburant, mais que l'autocar l'est environ cinq fois plus que le train. Pour ce qui est émissions de gaz à effet de serre par voyageur-kilomètre, l'autocar émet moins de 25 % de ce qu'émet un train ou une auto sur la grand route.

La plupart des gens acceptent d'emblée que l'autocar est plus économique, du point de vue du combustible, que l'automobile, dégage moins d'émissions par voyageur-kilomètre qu'une voiture, du simple fait des économies d'échelle. De même, la plupart des gens comprennent volontiers que le voyage en avion produit plus d'émissions que l'autocar ne serait-ce qu'à cause du combustible consommé au décollage et pour demeurer en vol, des valeurs qui, d'instinct, semblent plus élevées que celles qui sont requises pour faire rouler un véhicule sur une route.

Cependant, les personnes qui se préoccupent de l'environnement ont beaucoup entendu, au cours des ans, au sujet des avantages du transport et du voyage ferroviaires. C'est ainsi que le rail a, pour beaucoup, pris valeur de symbole écologique. Même si le transport de passagers par rail est supérieur à l'automobile particulière, il ne faut pas en déduire qu'il est plus écologique que l'autocar, ni même que l'avion.

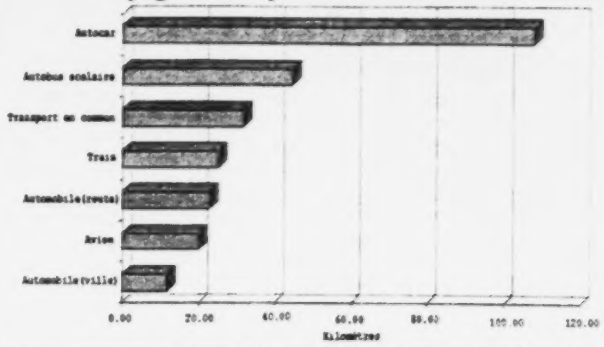
Le rendement énergétique et les faibles émissions du train sont optimaux dans le transport de marchandises, lorsque de lourds tonnages sont déplacés sur de grandes distances. Dans ces cas, les avantages technologiques de la roue d'acier sur le rail, qui engendre beaucoup moins de friction que le pneu sur l'asphalte, peuvent être réalisés. Ces conditions ne valent pas pour le transport de passagers pour lequel le matériel, beaucoup plus lourd qu'un autocar, transporte un nombre relativement modeste de passagers d'un poids somme toute négligeable. A cause des poids et des distances qui entrent dans ces calculs, même un accroissement considérable de l'achalandage du train ne changerait pas grand chose à la différence d'impact écologique entre le train et l'autocar.

* Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada - *Directions : le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, 1992, volume 1, chapitre 7, pp. 171-200, « La protection l'environnement ».

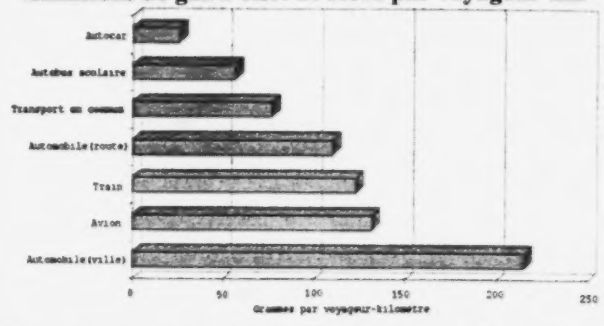
** Transports Canada, *L'industrie canadienne du transport par autocar : Document d'orientation*, mars 2001, p. 11.

de transport, notamment par celui qui consomme le plus d'énergie par passager, la voiture particulière.

Les nouvelles technologies, comme les piles à combustible, pourraient également avoir un impact positif. Une autre approche serait de rendre la voiture plus coûteuse ou l'autocar meilleur marché. Comme la plupart des autocars de long parcours roulent au diesel, une réduction relative des taxes du diesel pourrait être envisagée. Cela aurait des conséquences pour le camionnage et n'avantagerait pas les fourgonnettes, de sorte qu'il vaudrait peut-être mieux abaisser la taxe sur le carburant destiné à tout le transport en commun interurbain. On peut prétendre qu'il y a d'autres façons de réduire les tarifs de l'autocar. Certains témoins nous ont affirmé que la déréglementation ferait augmenter la clientèle et que la



Source : Document d'orientation de mars 2001 de Transports Canada, p. 11.



Source : Document d'orientation de mars 2001 de Transports Canada, p. 11.

« Une façon…serait d'augmenter le coût de conduite d'une voiture afin de refléter le coût réel. Un professeur d'ingénierie de Dalhousie, Larry Hughes, estime qu'il faut ajouter 3 340 $ par véhicule au coût de chaque véhicule en Nouvelle-Écosse pour refléter les coûts sociaux et environnementaux qui ne sont pas compris dans le prix qu'un conducteur paie. Cela pourrait se faire entre autres en augmentant la taxe sur le carburant, et en imposant une taxe plus élevée sur les véhicules qui polluent davantage, notamment les VLT. »
Stephanie Sodero, Ecology Action Centre, le 21 février 2002

concurrence favoriserait une meilleure mise en marché qui attirerait elle aussi plus de passagers.

Tant la Commission royale sur le transport national des passagers de 1992 que le rapport de 2001 du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada soulèvent la question des frais aux usagers de la route. Les deux études ont suggéré qu'il serait peut-être temps d'introduire un mode de péage reflétant l'utilisation réelle des ressources par les véhicules particuliers. Transports Canada n'a pas encore répondu aux recommandations du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada. Comme le sujet est au-delà du mandat de notre étude, nous ne commenterons pas ici un changement aussi fondamental de l'offre d'infrastructure. Cependant, le Comité reconnaît que la question est complexe et nécessite une étude.[41]

> ***« Dans les régions urbaines...on reconnaît maintenant depuis des dizaines d'années que l'un des problèmes fondamentaux vient du fait que l'usager de l'automobile en milieu urbain ne paie pas un prix correspondant à l'intégralité du coût qu'il impose à la société. »***
> Bill Waters, Université de la Colombie-Britannique, le 25 mars 2002

CONCLUSION

L'autocar est le moyen de transport de personnes le plus économe d'énergie et pourtant cela n'est guère reconnu par des allégements fiscaux ou d'autres mesures comme la priorité ou des emprises réservées sur les routes. Son principal concurrent est l'automobile qui consomme beaucoup plus d'énergie mais dont les coûts de carburant et les privilèges sur la route sont comparables. Le Comité voit ici le besoin urgent d'une étude sur les moyens d'encourager l'usage de l'autocar et d'améliorer encore leur rendement écologique.

---

41 Voir à ce sujet l'Annexe E.

5. OPTIONS POUR L'AVENIR

Dans la présente partie sont exposées des options fondées sur l'analyse des enjeux effectuée à la partie quatre du présent rapport. Le Comité a tenu compte de ces options pour en arriver à ses recommandations, présentées à la partie six. Ces options répondent aux questions posées par le Ministre lorsqu'il a invité le Comité à entreprendre cette étude. En deux mots, le Ministre avait demandé qu'on lui prescrive un remède pour soigner les maux dont souffre l'industrie de l'autocar, notamment la diminution de son rôle dans le déplacement de passagers au Canada.

En fait, le gouvernement fédéral dispose de seulement quelques moyens pour susciter le changement dans le secteur de l'autocar, à savoir : i) modification des dispositions de la *Loi de 1987 sur les transports routiers* relatives à la réglementation des autocars; ii) changements aux politiques de subvention des autres moyens de transport; iii) changements aux politiques de sécurité et iv) utilisation d'argent, soit à titre de mesure fiscale d'incitation ou de découragement ou encore par le truchement de subventions plus directes, pour corriger diverses carences.

5.1 Options réglementaires

Pour recommander des mesures, le Comité a dû sérieusement envisager le statu quo, option qui serait très populaire auprès de certaines instances du secteur. Après tout, depuis près de 50 ans, bien peu de choses ont changé dans le domaine de l'autocar du point de vue législatif, et le déclin de l'achalandage semble avoir cessé. De plus, chaque province est actuellement libre d'agir comme bon lui semble en la matière et l'on peut faire valoir que le service visé par l'étude est plus régional que national.

Certaines provinces ont déréglementé le secteur, d'autres pas. La *Loi de 1987 sur les transports routiers* et le *Code national de sécurité* ont modernisé les normes de sécurité. Le problème des dessertes insuffisantes ou inexistantes en région est peut-être

lié à des phénomènes sociaux persistant à l'égard desquels des subventions au transport ne peuvent rien. On peut donc se demander : à quoi bon changer?

À l'autre extrémité du spectre, on peut souhaiter intervenir et modifier le régime réglementaire qui a conduit à la situation actuelle et qui, comme nous l'avons déjà vu, n'a pas pu empêcher une chute de l'achalandage.

De toute évidence, une bonne partie de cette diminution est liée à l'augmentation du taux de motorisation, à la popularité de l'avion et à d'autres facteurs. Le transport par train a également diminué pendant la même période. Il est toutefois plus difficile d'expliquer que la baisse a continué au cours des années 1980 et 1990. Peut-être l'autocar a-t-il perdu son intérêt; peut-être est-il maintenant perçu comme un moyen de transport démodé, bruyant et ringard. La situation a peut-être découlé du fait que la concurrence est limitée et que les exploitants ne sont pas poussés à innover, étant donné que la réglementation leur assure un rendement financier et une existence aisée.

En constatant que la déréglementation, loin d'être parfaite, donne généralement de bons résultats partout où elle est essayée, dans le domaine du transport, le gouvernement fédéral pourrait retirer de la *Loi de 1987 sur les transports routiers* la délégation du pouvoir de réglementer aux provinces. Les marchés seraient ouverts à la concurrence et seules des considérations relatives à la sécurité et aux assurances empêcheraient un entrepreneur de chercher à améliorer le service, à regagner des clients et à gagner de l'argent ce faisant.

Il existe également des options mitoyennes. Dans le passé, le camionnage extraprovincial était traité comme les autocars le sont aujourd'hui, mais des changements lancés en 1987 ont permis la déréglementation déjà évoquée. Il s'est agi d'un processus graduel comportant une transition durant laquelle s'est appliqué le renversement du fardeau de la preuve, en vertu duquel l'entreprise qui demande un permis d'exploitation à l'office provincial l'obtient automatiquement, à moins qu'une tierce partie ne prouve que la décision serait contraire à l'intérêt public. Ce régime devait durer cinq ans, après quoi

la sécurité et des assurances suffisantes seraient les seuls critères d'admissibilité au secteur. Malgré certains retards, la déréglementation du camionnage est aujourd'hui achevée.

La transition ne s'est pas faite sans douleur et bien des intervenants craignaient que la déréglementation ne perturbe l'industrie, faisaient valoir que les transporteurs perdaient la valeur de leur permis (monnayables à une époque) et que la sécurité serait compromise. Finalement, la déréglementation s'est faite sous la poussée de puissants expéditeurs et groupes d'utilisateurs. Il n'existe pas, pour l'autocar, de groupes d'utilisateurs semblables à ceux qui ont revendiqué les changements dans l'industrie du camionnage.

Pour l'autocar nolisé, le gouvernement peut soit accorder la réglementation à celle des services à horaire fixe, soit la traiter différemment. On peut défendre que là où les services à horaire fixe sont réglementés, les services nolisés doivent l'être également. En revanche, on a souligné que, au cours de discussions antérieures, certaines provinces étaient disposées à déréglementer les services nolisés tout en continuant à réglementer les services à horaire fixe.

5.2 Options pour les dessertes éloignées

Toute intervention réglementaire doit tenir compte des régions. La déréglementation peut provoquer l'abandon de dessertes actuellement interfinancées. D'un autre côté, ces routes seraient d'emblée ouvertes à toute entreprise désireuse d'y offrir un service. Les nouveaux arrivants pourraient offrir le service avec des véhicules différents et connaître le succès que semble connaître le transport par fourgonnettes en Nouvelle-Écosse.

Certaines régions sont dépourvues de dessertes rurales, même dans des provinces déréglementées comme l'Île-du-Prince-Édouard. Ce constat milite en faveur de

l'instauration d'un fonds ou programme facilitant la mise en place de services d'autocars communautaires et s'adressant, par exemple, aux entreprises qui offrent un service dans un rayon de 100 kilomètres.

On peut faire valoir que ces services ne sont pas du ressort du fédéral. Or, étant donné la baisse de la mobilité de la population vieillissante, ce sujet ne pourrait-il pas acquérir une importance nationale?

On pourrait par exemple déréglementer le marché de manière à permettre l'instauration de services nouveaux mais différents dans des régions éloignées et rurales ou établir un programme d'aide (contribution aux immobilisations plutôt que participation aux coûts d'exploitation) aux autocars communautaires, pour favoriser la constitution de petites entreprises chargées d'exploiter de tels services.

5.3 Options pour la sécurité

L'autocar et ses exploitants ont un bon dossier de sécurité; par conséquent, l'incorporation des transporteurs intraprovinciaux aux dispositions des modifications de 2001 de la *Loi de 1987 sur les transports routiers* ne saurait être que bénéfique. Il faudrait insister sur les normes applicables aux petits autocars, en particulier ceux qui sont fabriqués exactement comme un véhicule particulier. Dans le cas de ces véhicules, il faudrait des versions spéciales « autocar » fabriquées selon des normes différentes comportant des résistances structurelles et des sacs gonflables particuliers ou encore des exigences relatives à des vérifications plus régulières et aux compétences des chauffeurs.

5.4 Options financières

L'évocation de nouveaux programmes pose inévitablement la question de l'importance et de la provenance des fonds. Il est difficile d'évaluer ce que pourrait coûter le programme d'aide communautaire évoqué ici. Une option consisterait à verser

des subventions à l'exploitation. Le fédéral le fait déjà pour Via Rail et les traversiers; cependant, le gouvernement préfère souvent fournir son aide sous la forme d'une contribution unique, plutôt que de verser des subventions continuelles à l'exploitation.

Le calcul d'une subvention pourrait être fondé sur les revenus actuellement affectés à l'interfinancement. Les revenus des entreprises d'autocar pour la catégorie de services à horaire fixe ont atteint 236 millions de dollars en 1999; les messageries ont généré 88 millions de dollars en plus.[42] Les services éloignés représenteraient environ 15 % de l'achalandage. Comme déjà mentionné, un exploitant a indiqué au Comité qu'environ 10 % des revenus servaient à subventionner les dessertes éloignées. Il reste que de nombreuses régions rurales n'ont plus de service et qu'il est difficile de prévoir l'ampleur de la demande nationale.

D'où pourraient provenir les fonds? L'augmentation des taxes sur l'essence, fréquemment suggérée, mérite examen. Une autre source est le programme existant de subvention de Transports Canada.

5.5 Options écologiques

On devrait viser au premier chef à sortir les gens de leur voiture et à rendre l'autocar plus attrayant, d'une manière ou d'une autre. Le passage de l'automobile au transport en commun ferait baisser la consommation individuelle de carburant ainsi que les émissions de gaz à effet de serre, car l'autocar est très économe d'énergie.

Des options présentées sous d'autres rubriques pourraient s'appliquer ici, mais il on pourrait également encourager plus directement l'utilisation de l'autocar. On pourrait instaurer des subventions directes aux voyageurs par autocar sur toutes les routes, à

---

42 Voir le document d'orientation de Transports Canada de mars 2001, pp. 20-21. « Catégorie de service » est l'expression de Statistiques Canada qui désigne l'activité de l'autocar, comme le service à horaire fixe ou le service nolisé.

concurrence de la distance à laquelle le voyage en avion devient viable. Il pourrait s'agir d'un programme temporaire qui coïnciderait avec des changements réglementaires et une grande campagne nationale de promotion de l'autocar. Une autre option serait de réduire les taxes sur le carburant pour les autocars. L'option la plus prometteuse mais aussi la plus difficile sur le plan politique, c'est une hausse majeure du coût d'utilisation de l'automobile, par des mesures fiscales sélectives.

6. RECOMMANDATIONS

6.1 Réglementation économique

La présente étude porte principalement sur la déréglementation et la délégation du gouvernement fédéral aux provinces, par la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, du pouvoir de réglementer les aspects économiques des services d'autocars interprovinciaux. Le retrait de cette délégation ne ferait pas que priver les provinces du pouvoir d'octroyer des permis extraprovinciaux; il saperait aussi les pouvoirs de réglementer au sein même de la province (voir en 2.1).

> ***« Les entreprises de notre secteur sont très divisées sur la question. La moitié d'entre elles veulent que l'on réglemente... »***
> Brian Crow, Motor Coach Canada, le 25 mars 2002

Le Comité a entendu des arguments sur les avantages éventuels de la déréglementation et les craintes d'intervenants qui croient que l'abolition probable des routes interfinancées nuirait gravement à la mobilité des membres désavantagés de la société qui habitent en région. C'est pourquoi il n'est pas disposé à recommander une déréglementation totale à ce moment-ci. Il croit plutôt que l'on pourrait répéter certaines mesures prises en 1987 pour déréglementer le camionnage; on a alors instauré pour un certain temps un régime d'inversion du fardeau de la preuve pour ménager une transition et permettre l'adaptation.

RECOMMANDATION

Le Comité recommande que la réglementation économique du transport extraprovincial par autocar soit modifiée et impose au plus une inversion du fardeau de la preuve pour l'accès au marché, à la manière du régime instauré pour le camionnage en 1987, et qu'on évalue après cinq ans la pertinence de

poursuivre la déréglementation par un examen formel.

Ce régime de fardeau de preuve inversé, adéquatement assorti d'exigences en sécurité et responsabilité, devrait comporter un moyen de dissuader les contestations frivoles faites à l'encontre de demandeurs de permis.

6.2 Garanties de desserte des petites localités et des régions rurales

De nombreux témoins craignent la suppression de dessertes en cas de déréglementation, découlant de la suppression probable des routes interfinancées. Un régime d'inversion du fardeau de la preuve comporterait certaines sauvegardes pour l'intérêt public mais il constituerait néanmoins un pas au-delà du statu quo en matière de réglementation. Le Comité s'interroge également sur ces suppressions de services dans les régions du pays où la déréglementation est déjà commencée.

RECOMMANDATION

Le Comité recommande un modeste programme de subvention, peut-être de l'ordre de 30 millions de dollars par année,[43] pendant la période de transition. Le programme, qui serait soumis à l'évaluation quinquennale formelle, servirait à créer des dessertes locales en région, avec de petits véhicules, à la condition de pouvoir en prouver le besoin et d'avoir l'aide de la collectivité, du gouvernement provincial ou d'une entreprise locale.

---

[43] Ce chiffre est fondé sur l'hypothèse voulant que l'interfinancement absorbe environ 10 % des revenus du service passagers des entreprises d'autocar, qui s'élèvent à approximativement 300 millions de dollars.

6.3 Passagers handicapés

Le Comité a entendu des handicapés lui expliquer les problèmes qu'ils éprouvent à voyager par autocar. Beaucoup d'autocars sont équipés pour accueillir les fauteuils roulants mais bon nombre d'autres ne le sont pas, de sorte que l'horaire normal n'est d'aucune utilité pour les personnes en fauteuil roulant, qui doivent planifier leurs déplacements avec un horaire réduit. De plus, nombre de terminus urbains n'offrent qu'un minimum d'installations aux handicapés et de nombreux arrêts ruraux n'en possèdent aucune. Le Comité estime qu'il s'agit d'une situation inadmissible.

RECOMMANDATION

Le Comité recommande que le fédéral et les provinces examinent sérieusement les problèmes des handicapés qui se déplacent en autocar, pour s'assurer que les dispositions de l'énoncé de politique de la *Loi sur les transports au Canada* sont respectées.

6.4 La sécurité

D'autres véhicules que les gros autocars, notamment des fourgonnettes, sont utilisés pour le transport en commun interurbain dans certaines parties du Canada, et il est à souhaiter que des allégements réglementaires et peut-être des incitatifs économiques favorisent le recours à ces véhicules. Cependant, les fourgonnettes sont en soi moins sûres que les grands autocars, même si elles servent largement au transport quotidien de millions de familles. Il est donc impérieux que le gouvernement, habilité à réglementer la sécurité, leur accorde une attention particulière quand ils sont employés pour le transport public.

RECOMMANDATION

Le Comité recommande que le fédéral et les provinces examinent le *Code national de sécurité* afin que les petits autobus et les fourgonnettes susceptibles d'être utilisés pour le transport public soient visés par le *Code* et que les critères d'entretien, les normes de formation des chauffeurs et d'autres aspects essentiels de la sécurité soient largement annoncés et puissent être appliqués.

6.5 Questions plus larges concernant l'autocar

L'autocar est un moyen écologique de transporter des personnes. Pourtant, mois de gens l'utilisent, entre les villes, que la voiture particulière. La voiture est plus souple et plus commode et ses coûts sont perçus comme faibles par les usagers. La déréglementation devrait permettre de réduire les tarifs et les municipalités devraient faire leur part en autorisant les autocars à utiliser les voies réservées aux autobus, mais l'effet total sur la popularité de l'auto risque d'être relativement modeste.

Dans un contexte plus large il serait avantageux d'examiner les coûts et avantages relatifs de tous les moyens de transport. Ainsi, les camions sont rapides et commodes pour le transport de certains biens, mais ils peuvent également endommager gravement les routes et causer plus de pollution que d'autres modes de transport comme le train. La question de l'équité entre les modes de transports n'est pas au menu actuel du Comité mais constitue un point d'intérêt potentiel.

RECOMMANDATION

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les provinces envisagent une collaboration pour trouver comment le Canada pourrait bénéficier davantage des avantages écologiques de l'autocar, en particulier dans le contexte du Protocole de Kyoto sur le changement climatique. Le Comité recommande également une étude plus large des coûts et bénéfices propres aux divers modes de transport.

6.6 Consensus sur la réglementation des autocars

Le Ministre a indiqué au Comité l'intention du fédéral de chercher un consensus sur les règles visant les autocars, avant de faire des changements. Nous sommes convaincus qu'il sera très difficile, voire impossible, d'arriver à ce consensus fort souhaitable. Les intervenants campent sur leurs positions. Les recommandations faites dans le présent rapport sont probablement les mesures les plus susceptibles de rapprocher les parties. À tout le moins, ces mesures provoqueront un certain mouvement dans un dossier qui stagne depuis des années.

RECOMMANDATION

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réévalue la nécessité d'un consensus entre tous les gouvernements et intervenants avant de donner suite à une politique sur l'autocar.

ANNEXE A : LETTRE DE L'HONORABLE DAVID COLLENETTE, C.P., DÉPUTÉ, À L'HONORABLE SÉNATEUR LISE BACON

Minister of Transport Ministre des Transports

Ottawa, Canada K1A 0N5

16/5/01

L'Honorable Sénateur Lise Bacon
Présidente
Comité sénatorial permanent des transports
et des communications
269-E, Édifice du Centre
Le Sénat
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Madame la Présidente,

Les industries canadiennes des services extra-provinciaux interurbains et affrétés de transport par autocar sont régies par les provinces en vertu de la *Loi sur les transports routiers*. Votre Comité a étudié des modifications projetées à cette loi (projet de loi S-3) qui créeront un régime national d'attribution de cote de sécurité aux exploitants de services de transport par camion et par autocar. Cependant, les articles de la Loi qui permettent aux provinces d'appliquer leurs propres lois et règlements aux entreprises extra-provinciales de transport par autocar ne seront pas touchés par les changements proposés. Ainsi, les provinces pourront décider d'appliquer ou non des contrôles économiques à une partie ou à la totalité des services interurbains ou affrétés de transport par autocar, en sus du régime de sécurité national renforcé par les dispositions du projet de loi S-3.

Même si nous ne changeons pas le régime économique dans lequel l'industrie canadienne du transport par autocar évolue, cette industrie a beaucoup changé ces dernières années. L'industrie dessert un plus grand nombre de communautés que les autres modes de transport public de passagers et relie l'ensemble des provinces et des territoires à l'exception du Nunavut. Parmi les différents modes de transport de passagers, les autocars représentent le mode le plus écologique. Le nombre de services réguliers de transport par autocar a toutefois beaucoup diminué depuis 1990, et des fusions et des regroupements se succèdent depuis plus d'une décennie.

../2

Canada

J'estime qu'il serait utile à ce point-ci de procéder à un examen des questions auxquelles l'industrie canadienne de l'autocar fait face. J'ai pressenti le Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales de la Chambre des communes à ce sujet, mais ce dernier a diverses priorités, notamment les modifications à la *Loi sur les transports routiers* sur lesquelles il devra se pencher prochainement. Votre Comité pourrait s'intéresser aux questions liées aux autocars, d'autant plus qu'il connaît maintenant le régime de la *Loi sur les transports routiers*.

J'invite donc le Comité à examiner les questions de politique publique reliées aux changements dans l'industrie du transport par autocar qui contribueraient à la prospérité, l'efficience et la compétitivité de l'industrie.

Pour aider le Comité, je vous transmets le document d'orientation ci-joint, qui porte sur l'état de l'industrie et donne un aperçu des grandes questions que le Comité pourrait aborder dans ses délibérations.

Je profite de l'occasion pour remercier le Comité à l'avance pour son travail et il me tarde de recevoir le rapport qu'il produira.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments distingués.

L'hon. David M. Collenette, C.P., député

cc. M. Michel Patrice
Greffier du Comité sénatorial permanent des transports
et des communications

Pièce jointe

ANNEXE B : ARTICLE CINQ DE LA *LOI SUR LES TRANSPORTS AU CANADA*

POLITIQUE NATIONALE DES TRANSPORTS

5. Il est déclaré que, d'une part, la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, accessibles aux personnes ayant une déficience, utilisant au mieux et aux moindres frais globaux tous les modes de transport existants, est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs – y compris des personnes ayant une déficience – en matière de transports comme à la prospérité et à la croissance économique du Canada et de ses régions, et, d'autre part, que ces objectifs sont plus susceptibles de se réaliser en situation de concurrence de tous les transporteurs, à l'intérieur des divers modes de transport ou entre eux, à condition que, compte dûment tenu de la politique nationale, des avantages liés à l'harmonisation de la réglementation fédérale et provinciale et du contexte juridique et constitutionnel :

a) le réseau national des transports soit conforme aux normes de sécurité les plus élevées possible dans la pratique;

b) la concurrence et les forces du marché soient, chaque fois que la chose est possible, les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces;

c) la réglementation économique des transporteurs et des modes de transport se limite aux services et aux régions à propos desquels elle s'impose dans l'intérêt des expéditeurs et des voyageurs, sans pour autant restreindre abusivement la libre concurrence entre transporteurs et entre modes de transport;

d) les transports soient reconnus comme un facteur primordial du développement économique régional et que soit maintenu un équilibre entre les objectifs de rentabilité des liaisons de transport et ceux de développement économique régional en vue de la réalisation du potentiel économique de chaque région;

e) chaque transporteur ou mode de transport supporte, dans la mesure du possible, une juste part du coût réel des ressources, installations et services mis à sa disposition sur les fonds publics;

f) chaque transporteur ou mode de transport soit, dans la mesure du possible, indemnisé, de façon juste et raisonnable, du coût des ressources, installations et services qu'il est tenu de mettre à la disposition du public;

g) les liaisons assurées en provenance ou à destination d'un point du Canada par chaque transporteur ou mode de transport s'effectuent, dans la mesure du possible, à des prix et selon des modalités qui ne constituent pas :

(i) un désavantage injuste pour les autres liaisons de ce genre, mis à part le désavantage inhérent aux lieux desservis, à l'importance du trafic, à l'ampleur des activités connexes ou à la nature du trafic ou du service en cause,

(ii) un obstacle abusif à la circulation des personnes, y compris les personnes ayant une déficience,

(iii) un obstacle abusif à l'échange des marchandises à l'intérieur du Canada,

(iv) un empêchement excessif au développement des secteurs primaire ou secondaire, aux exportations du Canada ou de ses régions, ou au mouvement des marchandises par les ports canadiens;

h) les modes de transport demeurent rentables.

Il est en outre déclaré que la présente loi vise la réalisation de ceux de ces objectifs qui portent sur les questions relevant de la compétence législative du Parlement en matière de transports.

NOTA : Cette déclaration est presque identique à celle contenu dans la Loi sur les transports nationaux de 1987. Les différences sont que la Loi sur les transports au Canada reconnaît les besoins particuliers des personnes ayant une déficience, et fait mention de la rentabilité économique, dont la Loi sur les transports nationaux de 1987 ne fait pas mention.

La version originale de la Loi sur les transports nationaux, qui remonte à 1967, a également mis l'accent sur les forces de marché.

ANNEXE C : BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, 1989-1992

Directions : Le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, 1992, 4 volumes.

Réglementation du transport de passagers par autocar, 1992, produit par Peat Marwick Stevenson & Kellogg.

Réforme de la réglementation dans l'industrie du transport par autocar : une comparaison à l'échelle internationale, 1991, produit par Hickling Corporation

Groupe de travail canadien sur les autocars, 1994-1996

Groupe de travail canadien sur les autocars, Rapport au Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière, octobre 1996.

Deregulation of the Intercity Bus Industry in the United States and the United Kingdom, 1995.

Background Report on the Substantial Relaxation of the Bus Economic Regulatory Framework, 1994, produit par Proteus Enterprises.

Analysis of Intercity Bus Statistics, 1995, produit par Transports Canada.

Performance of the Intercity Bus Industry in Canada, Economic and Financial Analysis, 1995, étude effectuée pour le Groupe de travail.

Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada, 2001

Vision fondée sur l'équilibre : Rapport du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada, 2001.

Transport Canada

L'industrie canadienne du transport par autocar : Document d'orientation, mars 2001.

Alberta

Towards Viable Scheduled Intercity Bus Services in Alberta: A Policy Statement by the Department of Transportation, janvier 1995.

Regulating Intercity Bus Service in Canada, septembre 1995.

Québec

Le transport par autocar interurbain au Québec, 1996.

La déréglementation du transport par autocar extraprovincial, 1999.

États-Unis d'Amérique

The Intercity Bus Industry, A Preliminary Study, 1978, préparé par l'Interstate Commerce Commission.

The Intercity Bus Industry, January 1984, préparé par l'Interstate Commerce Commission.

Rural Transportation: An Annotated Bibliography, 1999, produit pour le ministère de l'Agriculture des États-Unis.

Serving Rural America, 1999, ministère des Transports des États-Unis.

Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord

Deregulation and Privatization of Coach and Bus Services in Britain, 1995, étude effectuée à la demande du gouvernement de l'Ontario.

Association canadienne de l'autobus

KPMG, *Les incidences de la déréglementation sur le transport interurbain par autocar*, décembre 1999, étude effectuée à la demande de l'Association. La date indiquée ici est la date de la traduction non-officielle. La version anglaise originale est en date de décembre 1998.

ANNEXE D : STRUCTURES DU SECTEUR

Services d'autocars réguliers canadiens représentatifs/dessertes, 1999

Transporteur/groupes de transporteurs	Dessertes
Groupe Laidlaw	
Greyhound	• Ontario–Colombie-Britannique et Yukon; service local en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario; service international
Grey Goose	• Manitoba et nord-ouest de l'Ontario
Voyageur Colonial	• Ottawa-Montéal; est de l'Ontario
Penetang-Midland Coach Lines	• Toronto-Barrie-Collingwood
Laidlaw Motor Coach	• Île de Vancouver
Red Arrow (Pacific Western	• Calgary-Edmonton-Fort McMurray
Saskatchewan Transportation	• Saskatchewan
Ontario Northland	• Toronto-North Bay-Sudbury-Timmins
Trentway-Wagar (Coach USA)	• Niagara-Toronto-Montréal
Orléans Express	• Montréal-Québec-Gaspé
Les Autobus Maheux	• Montréal-Abitibi/Témiscamingue
Sherbus	• Montréal-Estrie
SMT/Acadian	• Provinces Maritimes
DRL	• Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve et Labrador

NOTA : Le tableau se veut représentatif des services offerts dans chaque province/région, et il ne constitue pas une liste complète des services.

Source : Document d'orientation de mars 2001 de Transports Canada, p. 6, basé sur l'*Official Canadian Bus Guide*, novembre-décembre 1999, et renseignements fournis par les fonctionnaires provinciaux.

Restructuration de l'industrie après 1988

Date	Provinces	Événements
Vers la fin des années 80	Québec	• La Canada Steamship Lines (CSL) vend la société Voyageur Inc. à un certain nombre de petits exploitants, le plus gros d'entre eux étant la société Orléans Express.
Vers la fin des années 80	Ontario	• La Toronto Transit Commission vend Gray Coach à la société Stagecoach PLC (de Perth, en Écosse), qui la vend plus tard à la Canadian Greyhound.
Vers la fin des années 80	Ontario	• La commission de transport d'Hamilton vend la Canada Coach à la Trentway-Wagar Coach Lines (Peterborough).
1994	Ontario	• La CSL vend certains parcours de la Voyageur Colonial à la société Canadian Greyhound.
1995	Nouvelle-Écosse Nouveau-Brunswick	• La société SMT, principal transporteur du Nouveau-Brunswick, qui appartient au groupe Irving, achète la société Acadian Lines, principal transporteur de la Nouvelle-Écosse.
1995-96	Alberta	• La société Canadian Greyhound se départit de la Brewster Transportation (sa division du nolisement/des excursions) et devient une société en mains canadiennes. La Brewster continue d'appartenir à la Dial Corp. (Arizona).
1996	Ontario, Québec	• La CSL vend certains des parcours de la Voyageur Colonial à la société Trentway-Wagar.
1996	Terre-Neuve et Labrador	• Le CN vend son service d'autocars Roadcruiser, principal transporteur de la province, à la DRL, qui appartient à des intérêts locaux.
1996	Ontario	• La Trentway-Wagar est achetée par la société Coach USA, principal exploitant américain de services de nolisement/d'excursion.
1996	Québec	• La société Autocar Connaisseur (Montréal) est achetée par la Coach USA.
1997	Alberta, Ontario	• La société Laidlaw (Burlington, Ontario) achète la Canadian Greyhound.
1998	Nouvelle-Écosse	• La DRL fait l'acquisition des parcours de l'ancienne société MacKenzie Bus Lines (2e plus gros exploitants de services réguliers de la province).
1998	Ontario, Québec	• La CSL vend le reste de ses parcours à la Canadian Greyhound.
1998	Ontario	• La Coach USA achète la société Erie Coach (London).
1998	Ontario	• La société Laidlaw achète la société American Greyhound.
1998	Ontario	• La société Laidlaw acquiert une participation de 49 % dans la Penetang-Midland Coach Lines.
1999	Ontario, Québec	• La Stagecoach PLC achète la Coach USA, et en même temps les filiales canadiennes de cette dernière.
2000	Ontario	• La société Laidlaw fait l'acquisition de la Chatham Coach.
2000	Ontario	• La société Laidlaw acquiert le reste (51 %) de la Penetang-Midland.
2000	Saskatchewan, T.N.-O.	• La société First Group PLC (Londres, R.-U.) acquiert le Groupe de sociétés Hertz (Hertz Group of Companies) de Regina.

Source: document d'orientation de mars 2001de Transports Canada, p. 25.

ANNEXE E : FRAIS D'UTILISATION ET AGENCE DES ROUTES

Le Comité n'a pas examiné ces questions et ne prend pas position à leur égard. Les lecteurs pourraient cependant être intéressés à la discussion suivante sur le coût des routes.

Lorsqu'un système de transport est à l'étape du développement, le gouvernement peut être justifié de consacrer des ressources à en réduire les coûts pour l'usager, afin de stimuler la demande et l'activité économique.

Lorsque le réseau atteint la maturité, il peut être préférable pour l'ensemble de la société que les usagers du système de transport en assument les coûts et que le gouvernement affecte plutôt l'argent à des postes comme la santé et l'éducation. Cela assure le rendement global de l'infrastructure de transport et peut donner aux fournisseurs de l'infrastructure le signal d'offrir aux usagers ce qu'ils veulent au prix qu'ils sont disposés à payer.

On sait depuis longtemps que le camionnage lourd endommage les routes bien au-delà des frais qu'il assume et que l'automobile cause des embouteillages qui coûtent chers aux autres utilisateurs. Depuis peu, on se soucie davantage du coût environnemental des émissions des véhicules. Certains font valoir[44] que si les utilisateurs des routes payaient les coûts qu'ils imposent au système, y compris les coûts sociaux, l'utilisation du réseau routier serait plus efficace, en soi et par comparaison aux autres moyens de transport.

La Nouvelle-Zélande a poussé cette logique encore plus loin, en instituant une Agence des routes. L'Agence construit et entretient les routes, ce qui la rend très sensible aux coûts des infrastructures et aux facteurs qui contribuent à leur détérioration. Cette

---

[44] Voir, par exemple, le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Directions : Le rapport final de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada*, 1992, volume 1, pp. 147-149 et volume 2, pp. 86-155; et le rapport du Comité d'examen

responsabilité la protège des pressions politiques visant à maintenir les coûts d'utilisation à un niveau artificiellement bas.

Des frais d'utilisation des routes appropriés pourraient rendre le train plus intéressant pour le transport des marchandises et peut-être ralentir la tendance récente à transporter les céréales par camion plutôt que par train. Ces frais pourraient également rendre moins intéressante l'utilisation de la voiture par une seule personne, surtout pour aller au travail.

Il y a diverses façons d'imposer des frais : postes de péage, péage électronique (laissez-passer électronique ou photographie des plaques d'immatriculation et envoi des factures par la poste) moyens indirects comme des frais sur la consommation d'essence. Le grand public et les utilisateurs commerciaux des routes réprouvent les frais d'utilisation des routes. Ces frais, recommandés par la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada en 1992, ont été imposés rarement. En 2001, le Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada a présenté des recommandations similaires. Les adversaires des droits d'utilisation des routes font valoir que les taxes sur l'essence que paient déjà les transporteurs routiers ne sont pas des taxes à la consommation mais bien des droits d'utilisation, de sorte qu'il ne devrait pas y avoir d'autres frais ajoutés pour l'utilisation des routes.

---

de la Loi sur les transports au Canada, *Vision fondée sur l'équilibre : Rapport du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada*, 2001, chapitre 10, pp. 209-229.

ANNEXE F : TÉMOINS

Première session, trente-septième Législature

NOTA : Le Ministre des Transports, l'honorable David Collenette, C.P., député, a comparu devant le 6 juin 2001 au sujet d'un ordre de renvoi distinct, mais qui a mené à la décision du Sénat d'autoriser cette étude. Guylaine Roy et Émile Di Sanza, qui ont également comparu le 11 février 2002, tel qu'indiqué ci-dessous, ont comparu avec le Ministre.

Le lundi 11 février 2002

De Transports Canada :
Émile Di Sanza, directeur, Politiques du transport routier;
Guylaine Roy, directrice générale, Politiques de transport terrestre;
Brian Orrbine, conseiller principal en politique, Programmes de la sécurité routière.

De Statistique Canada :
Douglas A. Norris, directeur général, Direction de la statistique démographique et du recensement;
Gord Baldwin, directeur, Division des transports.

Le mardi 12 février 2002

De Transport 2000 :
Henry Gow, président.

De Pacific Western Transportation :
Michael J. Colborne, directeur de l'exploitation;
Mark Hannah, directeur général.

Le mercredi 20 février 2002

D'Intercar :
Hugo Gilbert, directeur général;
Romain Girard, vice-président exécutif, Association des propriétaires d'autobus du Québec.

De Kéroul :
André Leclerc, directeur général;
Johanne St-Martin, adjointe au développement-transport.

De Transport 2000 Québec :
Normand Parisien, directeur coordonnateur;
Richard Beaulieu, chercheur en économie des transports.

De la Solidarité rurale du Québec :
Jean-Pierre Fournier, membre de l'exécutif;
Anne-Marie Rainville, directrice des communications.

Du Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue :
André Brunet, membre du Conseil exécutif;
Martine Rioux, agente de développement.

De l'Association des propriétaires d'autobus du Québec :
Romain Girard, vice-président exécutif.

De Motor Coach Canada inc. :
Roger Gervais, président.

De l'Association canadienne de l'autobus :
Sylvain Langis, président.

De l'Ontario Motor Coach Association :
Brian Crow, président.

Le jeudi 21 février 2002

Du ministère des Transports de la Nouvelle-Écosse :
Don Stonehouse, directeur, Politiques sur les transports;
Bernie Swan, analyste des politiques sur les transports.

De Transport 2000 Atlantic :
John Pearce, directeur exécutif.

Des SMT/Acadian Lines :
Bob Odell, directeur général;
Mike Melanson, directeur de l'exploitation.

D'Atlantic Tours Gray Line :
Denis Campbell, vice-président.

De Trius Tours Ltd :
George Brookins, propriétaire.

De DRL :
John Harding, directeur général adjoint.

De Tourism Industry Association of Nova Scotia :
Brian Hicks, coordonnateur à la technologie de l'information.

Du Ecology Action Centre :
Stephanie Sodero, coordonnatrice du système TRAX et coordonnatrice du Programme Aller-Retour actif et sécuritaire pour l'école;
Alexandra Fischer, coordonnatrice du système TRAX et coordonnatrice du Programme Aller-Retour actif et sécuritaire pour l'école.

De la Fédération des personnes âgées de l'Île-du-Prince-Édouard :
Olive Bryanton, coordonnatrice.

Du Senior College of Prince Edward Island :
Ron Irving, président.

Du Centre de vie active pour les aînés :
Connie Auld, présidente.

De la corporation canadienne des retraités intéressés de la Nouvelle-Écosse :
Joan Lay, présidente.

Le lundi 25 mars 2002

De Gray Line Victoria :
Michael G. Cafferky, directeur général.

À titre personnel :
Bill Waters, professeur, Université de la Colombie-Britannique.

De Motor Coach Canada :
Brian Crow, président;
Sheldon Eggen, directeur.

De la Union of British Columbia Municipalities :
Hans Cunningham, président;
Marie Crawford, directrice administrative adjointe.

De la British Columbia Old Age Pensioners Organization :
Wil Holland, président précédent.

De la British Columbia Trucking Association :
Paul Landry, président-directeur général;
Jim Storie, président de la Vancouver Trolley Company.

Le mardi 26 mars 2002

Du ministère des Transports de l'Alberta :
Peter Dawes, conseiller principal en politiques, Transport des voyageurs;
Wayne Lilley, gestionnaire, Code national de sécurité et Exploitation.

De Greyhound Canada Transportation Corporation :
Roger Pike, premier vice-président, Opérations Canada;
Brad Shephard, directeur, Établissement des prix et ordonnancement.

Du Secrétariat du commerce intérieur :
Andre Dimitrijevic, directeur exécutif.

Du Transport Institute :
Le professeur Barry E. Prentice, directeur.

Le jeudi 28 mars 2002

De l'Université de Toronto, Génie civil :
Richard Soberman, professeur émérite de génie civil.

De Coach Canada :
James J. Devlin, président;
Deborah Nayler, directrice des Ressources humaines.

D'Ontario Northland :
Susan Schrempf, directrice principale, Services maritimes et Programme d'amélioration du service;
Joan Buckolz, responsable des services d'administration et d'information — Voyageurs.

Du Conseil consultatif sur le transport accessible :
Stephen Little, président, Comité consultatif sur le transport accessible.

De l'Ontario Motor Coach Association :
Brian Crow, président;
Dave Carroll, directeur, Sécurité et entretien;
Ray Burley, président du Conseil et exploitant de Can-ar Coach Service.

De l'Association canadienne des individus retraités :
Bill Gleberzon, directeur exécutif associé;
Judy Cutler, directrice des Communications.

Le mercredi 17 avril 2002

Du Secrétariat rural :
Donna Mitchell, directrice exécutive;
Christian Fortin, analyste principal.

D'Autobus Maheux :
Pierre Maheux, vice-président.

Le mercredi 1er mai 2002

De la Canadian Transport Lawyers Association :
David Blair, avocat, Gagné Letarte;
Dean Saul, avocat, Gowling Lafleur Henderson.

Le mardi 7 mai 2002

Du Bureau de la concurrence :
André Downs, sous-commissaire, Direction de la politique de la concurrence;
Gwill Allen, économiste principal et conseiller en politique stratégique, Direction de la politique de la concurrence;
Joseph Monteiro, économiste, Direction de la politique de la concurrence.

Le mardi 28 mai 2002

De la Airport Ground Transportation Association :
Ross Ferguson, président.

Le mercredi 29 mai 2002

De l'Association canadienne du transport urbain :
Michael Roschlau, président-directeur général;
Brian Leck, conseiller juridique honoraire.

Le mercredi 5 juin 2002

Du Conseil consultatif national sur le troisième âge :
Patricia Raymaker, présidente;
Louise Plouffe, gestionnaire, Section du développement des connaissances, Division du vieillissement et des aînés, Santé Canada.

Le mercredi 12 juin 2002

Du ministère de la Voirie et des Transports de la Saskatchewan :
M. Carl Neggers, sous-ministre adjoint, Division des politiques et de la planification.

De la Saskatchewan Transportation Company :
M. Jim Hadfield, président-directeur général.

Deuxième session, trente-septième Législature

Le mardi 26 novembre 2002

Du Groupe Orléans Express :
Sylvain Langis, président et chef de la direction.